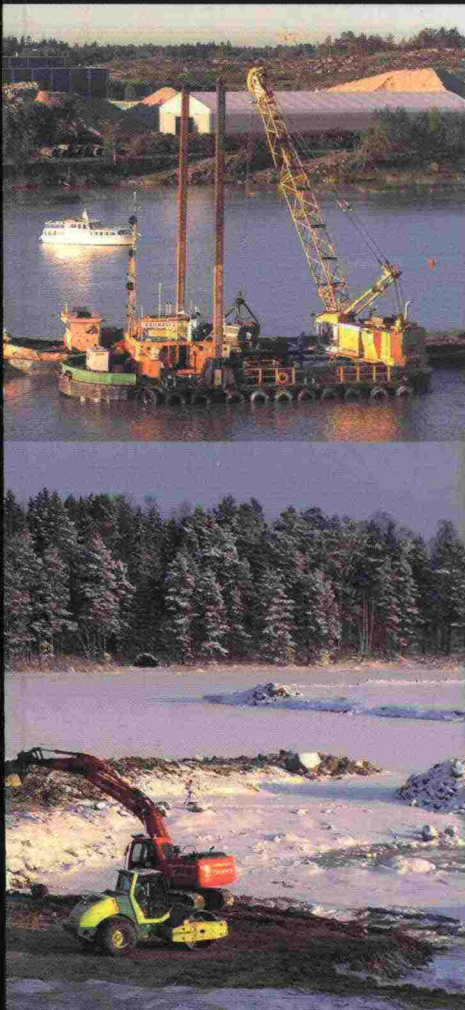


Juho Siipo

## Infrahankkeen hallinta – politiikkaa ja tekniikkaa

Tiehallinnon selvityksiä 16/2004



Juho Siipo

# **Infrahankkeen hallinta – politiikkaa ja tekniikkaa**

**Tiehallinnon selvityksiä 16/2004**



*Kannen kuva: VUOLI-projekti*

ISSN 1457-9871

ISBN 951-803-243-2

TIEH 3200866

Verkkojulkaisu pdf ([www.tiehallinto.fi/julkaisut](http://www.tiehallinto.fi/julkaisut))

ISSN 1459-1553

ISBN 951-803-244-0

TIEH 3200866-v

Edita Prima Oy

Helsinki 2004

Julkaisua myy/saatavana:

[asiakaspalvelu.prima@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.prima@edita.fi)

Telefaksi 020 450 2470

Puhelin 020 450 011



TIEHALLINTO  
Opastinsilta 12 A  
PL 70  
00521 HELSINKI  
Puhelinvaihte 0204 22 11

**Asiasanat:** Infrahanke, poliittis-hallinnollinen prosessi, Vuosaaren satama

## TIIVISTELMÄ

Infrahanke on monitahoinen prosessi, ja se sisältää monimutkaisia vaikutussuhteita. Hankkeen hallintaan liittyvän valmistelun ja päätöksenteon taustatekijöitä ei ole tutkittu juurikaan ennen tätä työtä. Projekteista saatujen kokemusten sekä tehtyjen suunnitelmien analysointi on pitkällä tähtäimellä ehkä paras tapa hallita eri osapuolten välistä vuorovaikutusta, valmistelua ja päätöksentekoa tulevissa hankkeissa. Tässä työssä hankkeen hallintaan liittyviä ongelmia analysoidaan Vuosaaren satamahankkeesta saatujen kokemusten kautta.

Työn tavoitteena oli hahmottaa infrahankkeen poliittis-hallinnollista prosessia ja hankkeisiin vaikuttavia muita tekijöitä. Tarkoituksena oli selvittää, mitä infrahankkeen hallinnasta puuttuu, ja nostaa esiin infrahankkeisiin liittyviä ongelmia prosessien kehittämisen pohjaksi.

Infrahankkeen eri toimijoiden vuorovaikutusta on hahmotettu infrahankkeen pelikentällä, joka koostuu neljästä osa-alueesta (suunnitteluprosessi, poliittis-hallinnollinen prosessi, osalliset ja media). Pelikentän taustana on strategia, jossa määritellään miten hankkeen eri toimijoiden välistä dialogia tulisi hankkeessa hoitaa. Pääosa infrahankkeen valmistelun ja suunnittelun resursseista kohdistetaan nykyisin suunnitteluprosessiin. Kokemusten mukaan hankkeiden eteneminen ja toteutuminen ei kuitenkaan ole kiinni teknisen suunnittelun prosessista, sillä se hallitaan hyvin. Infrahankkeen pelikentän muiden osa-alueiden hallintaan ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota ja hankkeelle aiheutuvat viivytykset ovat peräisin juuri näiltä pelikentän osa-alueilta.

Strategiatyön merkitystä infrahankkeiden hallinnassa tulisi lisätä. Nykyisillä hankkeilla ei ole olemassa selkeää strategiaa siitä, miten ja minkä vuoksi niitä tehdään. Työssä tehdyissä haastatteluissa nousi voimakkaasti esille, että hankkeiden valmistelutapa kaipaa uutta, strategisen suunnittelun tasoa. Strategiatyö infrahankkeiden hallinnassa on jaettu hankkeen omaan strategiaan ja yleisten strategioiden ehtojen täyttämiseen. On tärkeää huomata, että strategiatyön tekeminen olemassa olevassa hankkeessakaan ei ole koskaan liian myöhäistä.

Poliittis-hallinnollinen prosessi on infrahankkeen pelikentän osa-alueista keskeisin. Työssä on hahmotettu prosessin rakennetta ja taustatekijöitä, joilla se hankkeeseen vaikuttaa. Poliittis-hallinnollisen prosessin muodostaa poliittinen päätöksenteko, talouselämä sekä hallinto ja lainsäädäntö.

Haastatteluissa käsitellyistä infrahankkeen pelikentän taustatekijöistä on tässä työssä nostettu esille keskeisimmät. Niitä ovat arvot, strategiat, tahto, yhteinen hyvä ja hyväksyttävyys, lobbaus, kompensatiot, lait, ohjeet, määräykset, valitukset, hankkeen organisaatio, hankintamallit sekä riskianalyysit. Haastatteluissa hankkeen toteutumisen kannalta tärkeimpinä edellytyksinä pidettiin tahtoa hankkeeseen, hankkeen laillisuutta ja teknistä suunnittelua. Pelikentän hallitsemiseksi täytyy tuntea suunnitteluprosessin lisäksi myös muut sen osa-alueet ja taustatekijät.



**Keywords:** Infrastructure project, politic-administrative process, Vuosaari Harbor project

## **SUMMARY**

Infrastructure projects are multi-faceted and contain complex interrelationships. Before this study, few studies have explored the factors affecting the preparation and executive decision-making of infrastructure projects. In future projects, it seems that the optimal way to manage the interaction, preparation and decision making between different parties is to analyze the experiences and plans done for the previous projects. This study sets out to analyze project management problems, utilizing the experiences from the Vuosaari Harbor project.

The objective of this thesis was to explore the politic-administrative process and other factors affecting infrastructure projects. Other goals included uncovering factors missing from current infrastructure projects and highlighting problems associated with infrastructure projects, to facilitate the future development of processes.

The interaction between the different actors in infrastructure project has been conceptualized through the infrastructure project playfield, which consists of four areas (planning process, politic-administrative process, participants and media). The background of the playfield is a strategy that outlines the principles of dialog between different parties in the project. Nowadays, the majority of preparation and planning in infrastructure projects is targeted in the planning process. Based on experiences of interviewees, the progress in projects is not tied with the technical planning process, due to the fact that the technical planning process is well understood. Not much attention has been paid to the other areas of the infrastructure playfield, while delays in projects originate from these areas of the playfield.

The relative importance of strategy work in infrastructure projects should be increased. Ongoing projects do not have a clear strategy stating their purpose and execution. The interviews conducted for this study revealed that the way of preparing projects needs a new level of strategic planning. Strategy work in infrastructure projects is divided to the project-specific strategy and full-filling the general strategic guidelines.

The focal area in the infrastructure project playfield is the politic-administrative process. The politic-administrative process consists of political decision-making, economy, administration and legislation. This study explores the process structure and process factors affecting the project.

This study highlights the essential interview findings concerning factors related with the infrastructure project playfield. Key factors are values, strategies, state of will, common good, acceptability, lobbying, compensations, legislation, instructions, regulations, complaints, project organization, procurement models and risk analysis. The interviewees considered state of will, legality and technical planning to be the most important factors of a successful project.



## ALKUSANAT

Suuret väylähankkeet ovat jakautumassa yhä selvemmin kahtia. Yhteiskunnallisten muutosten ja trendien seurauksena ns. poliittis-hallinnollinen prosessi ja perinteinen teknisen suunnittelun prosessi ovat joissain määrin eriytyneet toisistaan. Insinööreillä on pitkät perinteet ja vankka osaaminen teknisen suunnittelun hallinnassa, mutta väylähankkeiden valmistelun, päätöksenteon ja toteutumisen kannalta oleellisempaa poliittis-hallinnollista prosessia ei sen sijaan tunneta riittävästi. Työssä tutkittiin suurten infrahankkeiden (tie-, rata- ja meriväylähankkeet) valmistelun, päätöksenteon ja suunnittelun prosesseihin liittyviä sekä hankkeiden etenemistä vaikeuttavia ongelmia. Tutkimuksessa hankkeiden hallintaan liittyviä ongelmia on lähestytty ensisijaisesti esimerkkihankkeeksi valitun Vuosaaren satamahankkeen kautta.

Tämä väylähankkeiden valmistelun ja päätöksenteon prosesseja käsittelevä diplomityö on tehty Vuosaaren sataman liikenneyhteyksien suunnittelusta vastaavan VUOLI-projektin toimeksiannosta. Tutkimuksen tekijä on tekn.yo Juho Siipo. Diplomityö on hyväksytty Teknillisessä korkeakoulussa. Työn valvojana toimi professori Timo Ernvall (TKK) ja ohjaajana Ray Ottman (Sito-konsultit Oy).

Työ antaa uusia lähtökohtia ja näkökulmia hankeprosesseihin osallistuville ja niissä toimiville. Toivonkin, että siinä esitetyt ajatukset herättävät keskustelua hankeprosessien ja niiden hallinnan kehittämisestä.

Helsinki, maaliskuussa 2004

Pekka Kontiala

## Sisältö

1	JOHDANTO	11
1.1	Tausta ja tavoitteet	11
1.2	Infrahanke	12
1.3	Vuosaaren satamahankkeen historia lyhyesti	12
1.4	Huomioita satamahankkeesta	14
2	TUTKIMUSMENETELMÄT	17
2.1	Tapaustutkimus	17
2.2	Haastattelut ja sovellettu Delfoi-tekniikka	17
3	INFRAHANKKEEN PELIKENTTÄ	20
3.1	Pelikentän laatiminen	20
3.2	Pelikentän osatekijät	20
3.3	Pelikenttä suunnitteluvaiheissa	22
4	STRATEGIAT	24
4.1	Strategia-käsite	24
4.2	Strateginen suunnittelujärjestelmä	24
4.3	Yleisten strategioiden merkitys infrahankeissa	25
4.4	Huomioita strategioista hankkeen kannalta	26
4.5	Strategian laatiminen	27
4.6	Hankekohtainen strategia	27
5	SUUNNITTELUPROSESSI	30
5.1	Tekninen suunnittelu ja selvitykset	30
5.2	Suunnittelun toteuttajat	30
5.3	Tiensuunnittelu	31
5.3.1	Tiensuunnittelu ja maankäytön suunnittelu	31
5.3.2	Tiensuunnittelun vaiheistus	32
5.3.3	Suunnitelmien hallinnollinen käsittely	33
5.3.4	Vuorovaikutus tiesuunnitelmassa	33
5.4	Radan suunnittelu	34
5.5	Vesiväylän suunnittelu	36
5.5.1	Vesiväyliin liittyvä päätöksenteko	36
5.6	Arviointi hankkeissa	37
5.6.1	Vaikutusarviointi	37
5.6.2	Ympäristövaikutusten arviointi	38
5.6.3	Vaikutusarvioinnin ongelmia	38
5.6.4	Hankearviot	39
5.6.5	Hankearvioinnin ongelmia	40
6	VUOROVAIKUTUS	41
6.1	Vuorovaikutus, osallistuminen ja tiedottaminen	41
6.2	Osallistuminen	41
6.2.1	Osallistumisen lainsäädännöllinen perusta	41
6.2.2	Vuorovaikutuksen haasteita	42
6.3	Osalliset	42
6.4	Median rooli hankkeissa	43
6.5	Hankkeen tiedotus	44

7	POLIITTIS-HALLINNOLLINEN PROSESSI	46
7.1	Poliittis-hallinnollisuus infrahankkeessa	46
7.2	Hallinto ja politiikka	46
7.2.1	Julkishallinto	46
7.2.2	Poliittisen ohjauksen asiakirjat	48
7.2.3	Hallinto alueellisella tasolla	49
7.2.4	Hallinto paikallisella tasolla	50
7.2.5	Poliittisen ohjauksen ongelmia	50
7.3	Talouselämän rooli infrahankkeissa	52
7.3.1	Infran merkitys talouselämälle	52
7.3.2	Ongelmat talouselämän ja infrahankkeen yhteistyössä	52
7.4	Poliittis-hallinnollinen prosessi ruotsalaisessa kirjallisuudessa	53
8	POLIITTIS-HALLINNOLLISEN PROSESSIN KÄSITTEITÄ	55
8.1	Infrahankkeen pelikentän "10 asiaa"	55
8.2	Arvot	56
8.3	Tahto	56
8.3.1	Tahto ja infrahankkeet	56
8.3.2	Mielipidepohjainen tahdonmuodostus	57
8.3.3	Hallinnollinen tahdonmuodostus	58
8.3.4	Tahtoon liittyviä ongelmia	58
8.3.5	Tahto infrahankkeiden hallinnassa	59
8.4	Yhteinen hyvä ja hyväksyttävyys	59
8.4.1	Yhteinen hyvä	59
8.4.2	Hyväksyttävyys	60
8.5	Lobbaus	61
8.6	Kompensaatiot	61
8.7	Lait, ohjeet ja määräykset	62
8.7.1	Infrahankkeita koskeva lainsäädäntö	62
8.7.2	Lainsäädännön hankkeelle asettamia reunaehtoja	63
8.8	Valitukset	63
8.9	Hankkeen organisaatio	64
8.10	Hankintamallit	65
8.11	Riskianalyysit	66
9	PÄÄTELMÄ	68
9.1	Ongelmat ja hankkeiden hallinta	68
9.2	Toteutumisen edellytykset	68
9.3	Ongelmia ja mahdollisuuksia	69
9.4	Infrahankkeen pelikenttä	71
9.5	Strategiatyö infrahankkeen hallinnassa	72
9.6	Kehittämisen- ja jatkotutkimustarpeet	73
10	LOPUKSI	74
	LÄHTEET	76



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tausta ja tavoitteet

Suurten infrahankkeiden suunnittelu ja niihin liittyvät eri prosessit ovat tulleet yhä monimutkaisemmiksi ja näin ollen niihin liittyvä valmistelu, päätöksenteko ja niihin liittyvät ongelmat vaikeammin hallittaviksi. Suunnitteluhankkeen hallintaan liittyvän valmistelun ja päätöksenteon taustatekijöitä ei ole juurikaan tutkittu. Tässä työssä tarkoituksena on paneutua poliittis-hallinnolliseen prosessiin ja sen hallintaan liittyviin ongelmiin sekä luoda suuntaviivoja tulevaisuuden infraprojektien hallintaan.

Projekteista saatujen kokemusten sekä tehtyjen suunnitelmien "vastoinkäymisten" ja "onnistumisten" analysointi on pitkällä tähtäimellä ehkä paras tapa hankkeen hallinnan kehittämiseen tulevia projekteja silmällä pitäen. Kokemuksen lisääntymisen myötä voidaan parhaiten kehittää toimintatapoja ja organisaatioita toimimaan jatkossa paremmin. Tämän työn tarkoituksena on kerätä ja analysoida suunnitteluhankkeesta saatuja hyviä ja huonoja kokemuksia siten, että ne ovat tulevaisuudessa hyödynnettävissä uusien hankkeiden hallinnassa.

Tarkasteltavaksi esimerkkihankkeeksi tähän työhön valittiin Vuosaaren satamahanke sen monitahoisuuden takia. Vuosaaren satamahankkeessa on edustettuna kaikki väyläsuunnittelun osa-alueet ja useat eri tahot.

Muutokset suunnitteluun vaikuttavissa tekijöissä ovat tuoneet mukanaan uusia haasteita suunnittelijoille. Tällaisia muutoksia ovat olleet esimerkiksi EU:n jäsenyys, väylävirastojen organisaatiomuutokset, YVA-laki sekä kansalaisjärjestöjen ja median roolin vahvistuminen.

Tässä työssä kartoitetaan asioita, joihin hankkeen hallinnassa tulisi kiinnittää huomiota, jotta edellä mainittujen muutoksien vaikutuksiin pystyttäisiin varautumaan. Lopuksi kiteytetään sitä, miten työssä tehtyjen haastatteluiden kautta Vuosaaren satamahankkeesta saatuja kokemuksia voitaisiin hyödyntää tulevaisuuden hankkeiden hallinnassa.

### TYÖN TAVOITTEET

**Hahmottaa infrahankkeen poliittis-hallinnollista prosessia ja hankkeisiin vaikuttavia muita tekijöitä. Kartoittaa, mitä tekijöitä infrahankkeen hallinnasta puuttuu**

**Herättää keskustelua infrahankkeisiin liittyvistä ongelmista ja prosessien kehittämisestä**

**Esittää ehdotuksia toimintatavoista ja kehittämistarpeista.**

- Millaista asiantuntemusta tarvitaan?
- Mitä olisi syytä selvittää jatkossa?

## 1.2 Infrahanke

Infrahankeilla tarkoitetaan tässä työssä rakennushanketta, joka kohdistuu liikenneyhteyksiin, energia- ja vesihuoltoverkkoon sekä teollisuusinvestointien maa- ja vesirakentamiseen. Tässä työssä näkökulma painottuu kuitenkin väylähankeisiin. Infrahankeille on tyypillistä, että ne ovat pitkäkestoisia, investointeina kalliita ja niillä on merkittäviä ihmisten elinympäristöä muuttavia vaikutuksia. Infrahankeiden erottaa talonrakennushankkeesta sen laaja vaikutusalue. Talonrakennushankkeessa rakennusluvan saatua voidaan omalla tontilla toimia lähes miten halutaan. Infrahankeiden prosessissa toimitaan huomattavasti laajemmalla alueella, joten hankkeen vaikutuspiiri on hyvin erilainen.

Infrahankeet voidaan käyttötarkoituksensa perusteella ryhmitellä uusinvestointeihin sekä kapasiteetinlisäys- ja ylläpitoinvestointeihin. Tässä työssä käsitellään lähinnä uusinvestointeja ja niihin liittyviä ongelmia. Uusinvestointeille on tyypillistä, että ne ovat rahalliselta arvoltaan suuria, riskejä sisältäviä, useita intressiryhmiä kiinnostavia ja ne liittyvät osana muihin investointeihin tai ovat seurausta muusta päätöksenteosta (Junnonen, J-M., 1997). Suurille Infrahankeille on ominaista prosessien monimutkaisuus, ja sen vuoksi niiden toteuttamiseen tarvitaan varsin monipuolista osaamista. Määrittely infrahankeiden hallinnassa tulevaisuudessa tarvittavasta osaamisesta voisi olla ajankohtaista.

## 1.3 Vuosaaren satamahankkeen historia lyhyesti

Vuosaaren aluetta Helsingin uuden sataman sijoituspaikkana on pohdittu 1950-luvulta lähtien. Kun Vuosaari liitettiin Helsinkiin 1966, satama oli yksi perusteista. Vuonna 1990 valmistui Helsingin kaupungin asettaman virkamiestyöryhmän (pj. Jussi Vuorinen) raportti "Helsingin sataman kehittämisen suuntaviivat". Siinä ehdotettiin sataman rakentamista Vuosaareen. Vuonna 1992 julkaistiin kaupungin asettaman selvitystyöryhmän raportti "Vuosaaren satama". Kuvassa 1 on havainnekuva Vuosaaren satamasta valmiina.

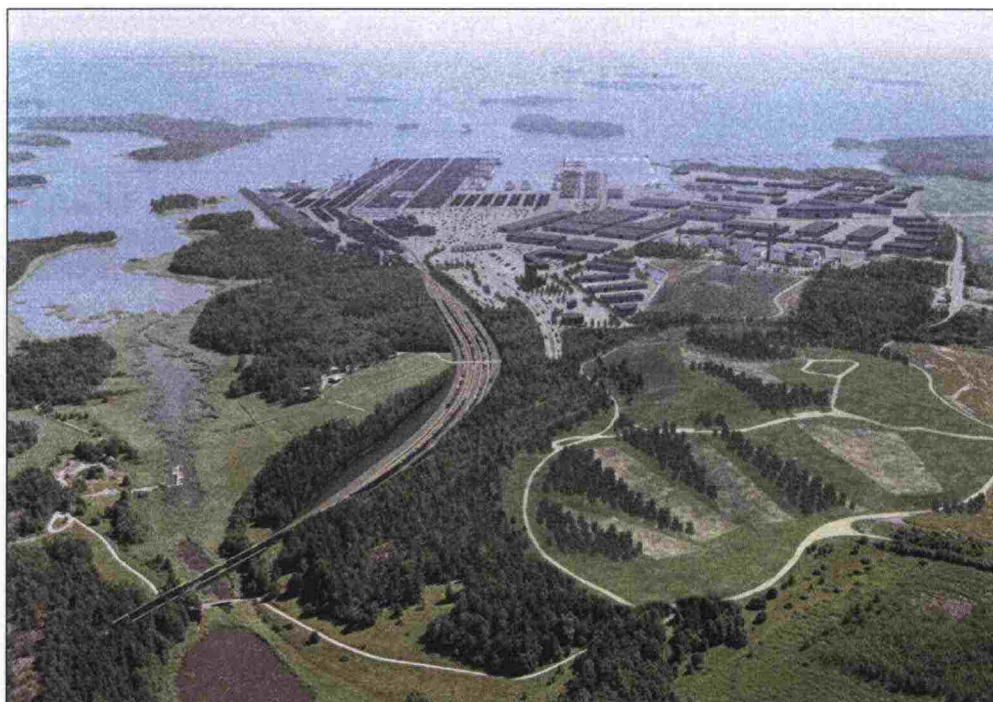
Kaavoitukseen liittyviä selvityksiä tehtiin 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. Vuonna 1992 valmistui Helsingin yleiskaava, jossa on varaus Vuosaaren satamalle ja sen maaliikenneyhteyksille Helsingin kaupungin alueella.

Uudenmaan seutukaavaliiton liittovaltuusto hyväksyi Helsingin seudun taajamaseutukaavan 1992. Siinä on varaukset satamalle ja sen maaliikenneyhteyksille. Ympäristöministeriö jätti kuitenkin vahvistamatta seutukaavan Vuosaaren sataman maaliikenneyhteyksiä koskevilta osilta. Vuosaaren satamaa ja sen maaliikenneyhteyksiä koskevan osan ympäristöministeriö vahvisti vasta vuoden 2002 alussa.

Vuonna 1994 valmistui "Vuosaaren satama, perustamissuunnitelma ja liite-raportti". Vielä samana vuonna laadittiin toinen selvitys "Vuosaaren sataman maaliikenneyhteydet, vaihtoehtotarkastelu".

Satamahankkeesta ja sen liikenneyhteyksistä tehtiin YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointimenettely 1994–1995. Uudenmaan ympäristökes-





Kuva 1. Havainnekuva Vuosaaren satamasta valmiina.

kus antoi lausunnon YVA-selostuksesta 1996. Siinä esitettiin jatkosuunnittelun yhteydessä tehtäväksi tarkempia luontoselvityksiä sekä tunneliratkaisun valintaa arvokkaiden luontoalueiden kohdalla.

YVA-menettelyn aikana nousivat esiin ratatunnelin jatkaminen Keravalle asti sekä uusi Itä-Tontun meriväylä uusina vaihtoehtoina. Nämä vaihtoehdot tulivat myös valituiksi jatkosuunnittelun pohjaksi, vaikka ne olivat muita vaihtoehtoja kalliimpia. Ratatunnelin valintaan vaikutti huomattavasti sen poliittinen hyväksyttävyys. Kalliimman meriväylän valintaan taas vaikutti suoran meriväylän helpompi navigoitavuus ja parempi turvallisuus.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 1996 Vuosaaren sataman perustamissuunnitelman. Hyväksymispäätökseen kirjattiin, että perustamissuunnitelman hyväksymisen lisäksi tarvitaan erillinen kaupunginvaltuuston päätös rakentamisen aloittamisesta. Vuonna 1997 valmistuivat "Tieliikennejärjestelyt", "Yleissuunnitelma" sekä "Satamaradan alustava yleissuunnitelma", jossa koordinoitiryhmä esitti radan kytkemistä päärataan Koivukylässä, koska se oli noin 35 miljoonaa euroa Savion tunnelivaihtoehtoa halvempi. Vantaan kaupungin vastustuksen vuoksi radan jatkosuunnittelu tehtiin kuitenkin Savion vaihtoehdon pohjalta. Tarkennettu linjausvaihtoehto Savion ratavaihtoehdosta laadittiin 1998 sataman seutukaavan ja Kaakkois-Vantaan osayleiskaavatyön pohjaksi. Tiesuunnitelma sekä satamaradan yleissuunnitelma valmistuivat vuonna 2001.

Valtioneuvosto päätti Natura-alueista 1998. Mukaan tulivat myös Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet. Ympäristöministeriön mielestä Vuosaaren satamasta olisi haittaa näille alueille. Vuonna 1999 valtioneuvosto päätti, ettei satamasta ole haittaa Natura-alueelle. Korkein hallinto-oikeus (KHO) totesi päätöksessään vuonna 2000, että valtioneuvosto on väärä paikka arvioida



Natura-asioita ja että asian ratkaisee ympäristöministeriö seutukaavan käsittelyn yhteydessä. Ministeriö vahvisti seutukaavan ja sen jälkeen asemakaavan tammikuussa 2002. KHO hylkäsi vahvistamispäätöksen valitukset kesäkuussa 2002.

Ympäristöministeriö lähetti heinäkuussa 2001 EU:n komissiolle lausuntopyyntön, jossa se tiedusteli, onko komission lausunto tarpeellinen. Perustellessaan lausuntopyyntöä ympäristöministeriö katsoi, että satamahanke heikentää toteutuessaan merkittävästi Natura-alueen luonnonarvoja. Komission vastineessa, marraskuussa 2001 todettiin lausunnon olevan tarpeeton, sillä hanke ei todennäköisesti vaikuta alueen ensisijaisesti suojeltaviin luontotyypeihin tai eliölajeihin.

Helsingin kaupunginvaltuusto teki sataman rakentamispäätöksen lokakuussa 2002. Korkein hallinto-oikeus myönsi meriväylän ja sataman rakentamiselle vesiluvan lokakuussa 2002. Eduskunta teki päätöksen määrärahojen myöntämisestä sataman liikenneyhteyksien rakentamista varten joulukuussa 2002. Satamaan liittyvän rakentamisen valmistelu alkoi tammikuussa 2003.

Pääosa Helsingin sataman tavaraliikenteestä on suunniteltu siirrettäväksi Vuosaaren rakennettavaan uuteen satamaan, joka korvaa Sörnäisten sataman ja Länsisataman lukuun ottamatta matkustajasatamia. Nykyisten Länsisataman ja Sörnäisten sataman alueet vapautuvat sataman valmistuttua muuhun käyttöön. Vuosaaren sataman liikenneyhteydet käsittävät seuraavien liikenneyhteyksien rakentamisen: tieyhteyden rakentamisen välillä Kehä III – Vuosaaren satama liittymäjärjestelyineen ja Kehä III:n leventäminen välillä Porvoonväylä–Itäväylä, ratayhteyden rakentamisen Keravan Saviolta Vuosaaren satamaan ja sataman ratapihan rakentamisen sekä uuden syväväylän rakentaminen satamaan.

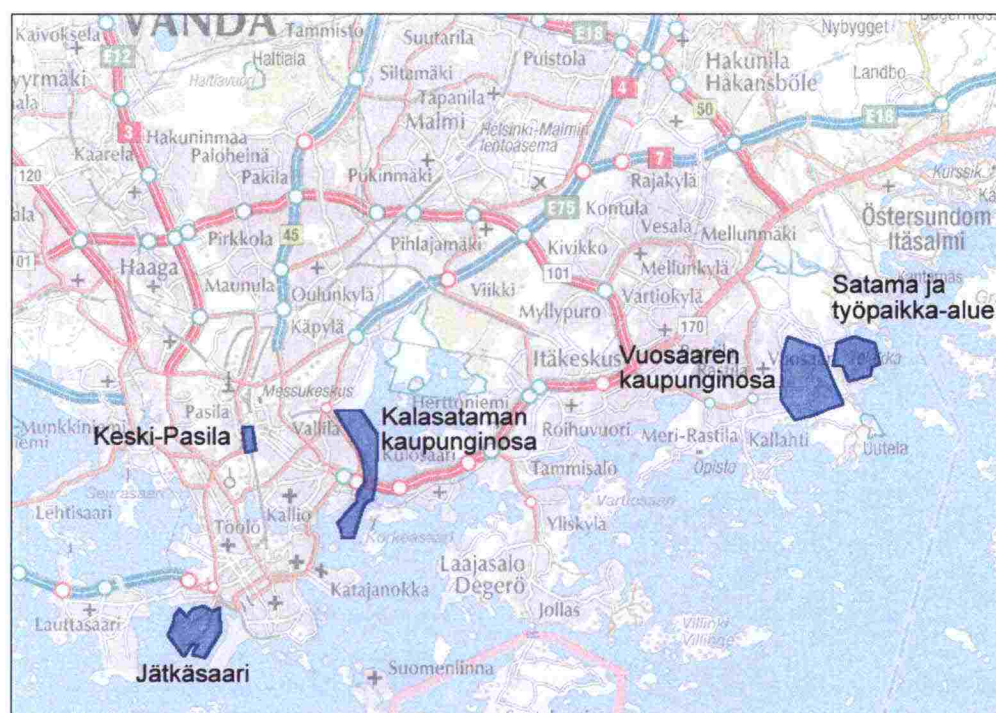
KHO myönsi väylän ja sataman rakentamiselle vesiluvan 24.10.2002. Hankkeelle on myönnetty vuodelle 2003 yhdeksän miljoonan euron aloitusmääräraha. Osa satamasta on määrä ottaa käyttöön vuonna 2006. Koko satamahankkeen on määrä valmistua vuonna 2008.

Sataman ruoppaustyöt aloitettiin huhtikuussa 2003. Välittömästi ruoppaustöiden alkamisen jälkeen paljastui, että merenpohja vanhassa telakka-altaassa ja sen läheisyydessä on alueella toimineen telakan tinayhdistepäästöjen pilaama, joten osaa ruoppausmassasta ei voida läjittää merenpohjaan. Tinayhdisteiden pilaaman merenpohjan ruoppaaminen edellyttää uuden vesiluvan hakemista ja ratkaisua pilaantuneen merenpohjan käsittelytavasta.

#### **1.4 Huomioita satamahankkeesta**

Nykyisessä muodossaan Vuosaaren satamahanketta tarkasteltaessa on keskeistä huomata, että hankkeessa ei ole kyse pelkästään satamasta ja sen uudesta sijoituspaikasta. Satamahanke on yksi parhaista esimerkeistä monitahoisesta maankäyttöhankkeesta. Vuosaaren sataman rakentamiseen liittyvään hankekokonaisuuteen sisältyy satamatoimintojen ja sataman tarvitsemien liikenneväylien lisäksi vapautuvien alueiden jatkokehittäminen Helsingin kantakaupungissa.





Kuva 2. Vuosaaren satamahanke -nimellä kulkeva hankekokonaisuus.

“Vuosaaren satamahanke” -nimellä kulkevassa suuressa maankäyttöhankkeessa rakennetaan asuntoja yhteensä noin 50 000 uudelle asukkaalle ja työpaikkoja on kaavailtu syntyvän 28 000. Kyseessä on todella suuren luokan maankäyttöhankkeeseen, jonka nimi ei kuvaa lainkaan sen sisältöä. “Satama & Kaupunki” -esitteen (2003) mukaan Helsingin kantakaupunki on mittavimman muutoksensa edessä sataan vuoteen.

Koko hanke koostuu kuudesta osahankkeesta, jotka ovat kytköksissä toisiinsa:

- Vuosaaren satama
- Jätkäsaaren kaupunginosa
- Kalasataman kaupunginosa
- Keski-Pasila ja Töölönlahti
- Vuosaaren satamakeskus ja työpaikat
- Vuosaaren kaupunginosa.

Viisi viimeksi mainittua hanketta ovat kaikki kytköksissä sataman rakentamiseen. Ilman satamaa ja sen toimintojen siirtymistä Vuosaareen ei ole mahdollista toteuttaa muitakaan hankkeista. Kuvassa 2 on esitetty Vuosaaren satamahankeeseen liittyvien hankkeiden sijainnit Helsingin kartalla.

### Vuosaaren satama

Helsingin kaupunki keskittää tavarasatamatoiminnot Vuosaareen entiselle telakka-alueelle rakennettavaan satamaan. Vuosaaren sataman ensimmäinen, vuonna 2008 valmistuva, vaihe vastaa kapasiteetiltaan nykyisiä tavarasatamia. Pääkaupunkiseudun kasvuun on varauduttu, sillä täydessä laajuudessa

saan sataman kapasiteetti on 12 miljoonaa tonnia vuodessa. Satamasta saadaan sujuvat liikenneyhteydet päätie- ja rataverkkoon sekä lentokentälle rakentamalla satamatie Kehä III:n jatkeeksi ja satamarata Keravan Savioon. Satamarata ja satamatie kulkevat pääosin tunnelissa. Vuosaaren satama kytkeytyy Kehä III:n ja pääradan varrella olevaan logistiikka-alueeseen, johon liittyy myös Helsinki-Vantaan lentokenttä ympäristöineen. Satamahankkeeseen kuuluu myös uuden meriväylän rakentaminen (Helsingin satama, 2003).

### **Jätkäsaari**

Tavarasatamatoimintojen siirryttyä pois Jätkäsaaresta alueelle rakennetaan keskustan uusi rantakaupunginosa. Samalla nykyisen tavarasataman aiheuttamat liikenne- ja meluhaitat poistuvat, rannat avautuvat kaupunkilaisille ja alueen palvelut lisääntyvät. Jätkäsaareen on suunniteltu sijoitettavaksi lähes 15 000 asukasta ja noin 4 000 työpaikkaa. Alueen rakentaminen voidaan aloittaa vuonna 2008, kun Vuosaaren satama liikenneyhteyksineen on valmis (Helsingin satama, 2003).

### **Itäranta ja Kalasatama**

Kalasatama on osa kantakaupungin Itärannan uudistusvyöhykettä, joka jatkuu Arabianrannan ja Viikin kautta aina Kehä I:lle asti. Uudistuksessa vanhat teollisuus-, varasto- ja satama-alueet väistyvät asuin- ja toimitila-alueiden alta. Kalasataman kaupunginosaan on tavoitteena saada 15 000 uutta asukasta ja noin 8 000 työpaikkaa. Alue toteutetaan vaiheittain erillisinä osakokonaisuuksina parin vuosikymmenen ajanjaksolla. Rakentamaan aluetta päästään satamatoimintojen siirryttyä Vuosaareen (Helsingin satama, 2003).

### **Pasila ja Töölönlahti**

Pasila sijaitsee noin 3 km Helsingin ydinkeskustasta pohjoiseen. Pasilasta on jo 1970-luvulta saakka kehitetty pääkaupungin kakkoskeskusta. Tällä hetkellä alueella on noin 12 000 työpaikkaa ja 10 000 asukasta. Kun satamajunat poistuvat Keski-Pasilasta, vapautuu uusia alueita rakentamiselle. Satamaradan poistuminen mahdollistaa myös Töölönlahden suunnittelun eheämmäksi kokonaisuudeksi ja osaksi keskustan kaupunkirakennetta (Helsingin satama, 2003).

### **Vuosaaren satamakeskus ja työpaikat**

Vuosaaren sataman yhteyteen rakennetaan nykyaikainen yritysalue, jonne tulee terminaal- ja toimitiloja pääasiassa satamatoimintaan liittyen. Sataman yritysalueelle kaavaillaan puolta miljoonaa kerrosneliometriä toimitiloja ja 4 000 työpaikkaa.

### **Vuosaaren kaupunginosa**

Vuosaari on Helsingin suurin ja voimakkaimmin kasvava kaupunginosa, jossa on tällä hetkellä lähes 30 000 asukasta. Asukasmäärä kohoaa lähivuosina liki 40 000 asukkaaseen. Satamakeskus liittyy luontevasti Vuosaaren kaupunginosaan ja sen työpaikka-alue ulottuu Vuosaaren keskustaan saakka. Vetovoimaisen yritysalueen syntyminen Vuosaareen tasapainottaa ns. tytärkaupungin kehittymistä. Kun satamakeskus kytketään kiinteäksi osaksi Vuosaaren tytärkaupunkia, syntyy Vuosaaresta entistä monipuolisempi ja elinvoimaisempi kaupunkikokonaisuus.



## 2 TUTKIMUSMENETELMÄT

### 2.1 Tapaustutkimus

Tapaustutkimus on paljon käytetty menetelmä liiketaloustieteen piirissä tutkittaessa yrityksiä ja organisaatiokäyttäytymistä. Menetelmällä tutkittavat tapaukset ovat ainutkertaisia ja niitä tutkitaan omassa erityisessä ympäristössään. Tulokset pyritään ymmärtämään ja hakemaan tietoa niiden dynamiikasta ja prosesseista. Tapaustutkimuksen tarkoituksena on myös tuottaa hypoteeseja ja tutkimusideoita jatkotutkimuksia varten.

Suuren suunnitteluhankkeen poliittis-hallinnollinen prosessi, päätöksenteko ja niihin liittyvät vaiheet ovat monimutkaisia ja jokaiselle hankkeelle omintakeisia. Toistaiseksi suurien infrahankkeiden poliittis-hallinnollista prosessia ei ole juurikaan tutkittu, eikä sen muodostavia osatekijöitä ole selvitetty. Aiemmin käsittelemättömän ja monitahaisen tutkimusongelman vuoksi tapaustutkimus soveltuu tutkimusmenetelmänä erityisen hyvin tutkimuksen tekemiseen.

### 2.2 Haastattelut ja sovellettu Delfoi-tekniikka

Hankkeeseen liittyviä taustatekijöitä, tehtyjä päätöksiä, syntyhistoriaa, vaihteita ja niihin liittyviä eri näkökulmia on mahdotonta selvittää perusteellisesti tutkimalla hankkeesta laadittuja dokumentteja ja pöytäkirjoja. Tämä ongelma on pyritty ratkaisemaan soveltamalla osin Delfoi-tutkimusmetodia hankkeeseen liittyneiden ongelmien selvittämiseksi. Delfoi-tekniikkaa voidaan käyttää arvojen, uusien näkemysten ja ideoiden tuomisessa suunnittelun sekä päätöksenteon pohjaksi. Menetelmän käyttö on perusteltua myös tutkimusongelman ollessa siinä määrin epämääräinen, että sitä ei voida tarkastella yhden täsmällisen analyttisen tekniikan avulla. Siitä huolimatta asiantuntijaryhmässä tehtyjä arvioita voidaan pitää hyödyllisinä. Delfoi-menetelmä on hyödyllinen arvioitaessa

- pitkän aikavälin yhteiskunnallista ja teknologista kehitystä
- julkisen instituution toimintaympäristöä
- normatiivisten ts. hallinnollisten tavoitteiden ja toimintaohjelmien muotoilua
- päätöksentekoa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.

Delfoi-menetelmä erilaisine vaihtoehtoisine tekniikkoineen on osoittautunut käyttökelpoiseksi erityisesti silloin, kun tarkasteltavan ongelma-alueen asiantuntijoita ei esimerkiksi ajanpuutteen tai muiden syiden takia saada saman pöydän ääreen tai kun halutaan eliminoida ryhmässä esiintyvä vahvojen persoonallisuuksien dominoiva vaikutus (Kuusi O., 2002).

Tunnusomaista menetelmälle on asiantuntijoiden anonyymiyys eli asiantuntijat esittävät ja perustelevat tulevaisuutta koskevia väitteitä usein tietämättä keitä muita asiantuntijoita tutkimuksessa on mukana. Anonyymiydellä pyritään siihen, että asiantuntijat esittäisivät aitoja mielipiteitään ja käsityksiään tutkimuksen aihepiiristä. Näin yksittäiset asiantuntijat voivat esittää mielipiteitä pelkäämättä "kasvojensa menetystä". Korkeassa statusasemassa olevat asiantuntijat uskaltavat rooliodotuksista vapautettuina esittää käsityksiään, sillä heidän ei tarvitse tehdä sitä julkisesti omalla nimellään (Kuusi O., 2002).

Keskeistä menetelmässä on, että

- asiantuntijat voivat vapaasti muuttaa kannanottojaan (usein asiantuntijan on vaikea luopua kannanotostaan, jos hän on tehnyt kannanottonsa julkisesti)
- voimakkaat mielipidejohtajat eivät voi vaikuttaa asiantuntijaryhmän yleiseen mielipiteen muodostukseen
- hyviä, uusia ideoita voisivat esittää myös sellaiset asiantuntijat, joilla ei ole korkeaa statusta organisaatiossa
- hyviä ideoita voidaan koota yhteiseen käsittelyyn mahdollisimman monipuolisesti monen erilaisen asiantuntijan toimesta.

Anonyymiys korostuu erityisesti Vuosaaren satamahankkeen kaltaisessa monitahoisessa ja ristiriitoja sisältävässä hankkeessa. Tämän vuoksi lainaukset haastatteluista eivät sisällä tarkkoja lähdeviitteitä.

Tutkimuksen paneeli eli haastateltavat henkilöt valittiin yhdessä työn ohjaajan Ray Ottmanin ja VUOLI-projektin Pekka Kontialan ja Ronald Westermarkin kanssa, joilla on pitkä kokemus erilaisten infrahankkeiden hallinnasta. Asiantuntijoiden valinnassa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että he edustavat mahdollisimman monipuolisesti tutkittavan aihepiirin eri näkökulmia ja asiantuntemusta.

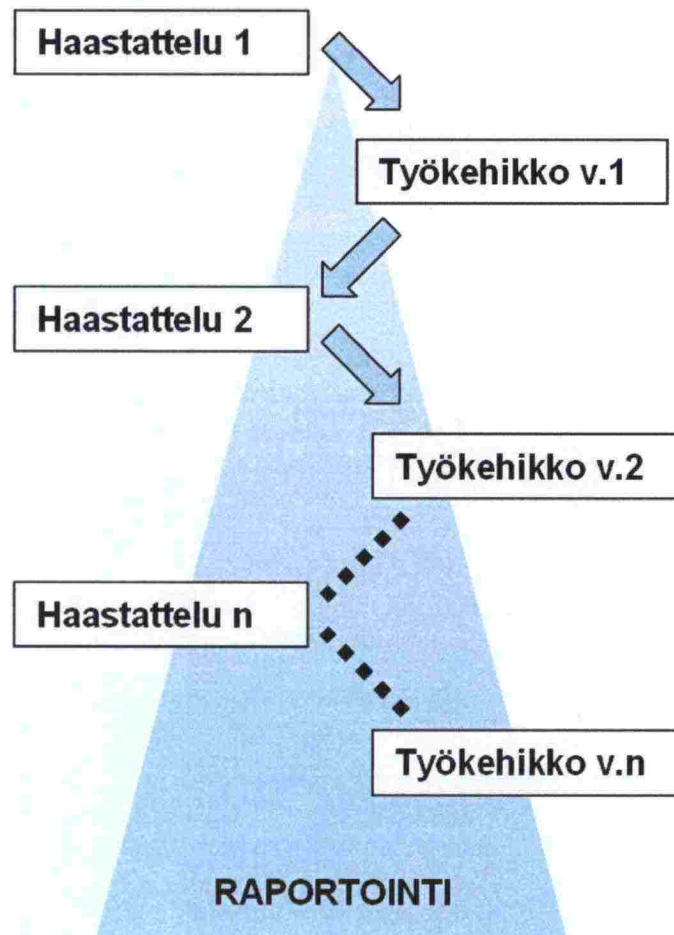
#### Paneelin kokoonpano:

Heikkonen Mauri,	rakennusneuvos, ympäristöministeriö
Jantunen Jorma,	ylitarkastaja, Uudenmaan ympäristökeskus
Kangas Antti,	toimitusjohtaja, Pro Paulig Oy
Kettunen Pekka,	kaupunginjohtaja, Jyväskylä
Kontiala Pekka,	projektinjohtaja, Tiehallinto (VUOLI-projekti)
Koponen Kalle,	uutispäällikkö, Helsingin sanomat
Kostiainen Keijo,	merenkulkuneuvos, Merenkululaitos
Murole Pentti,	professori, LT-konsultit Oy
Nissinen Heikki,	satamanjohtaja, Helsingin satama
Ottman Ray,	johtaja, Sito-konsultit Oy
Piirainen Rita,	tiejohtaja, Uudenmaan tiepiiri
Pyy Markku,	suunnittelupäällikkö, Ratahallintokeskus
Rauhala Veli,	Aadi (ent. Helsingin sataman suunnittelupäällikkö)
Ruohonen Kari,	investointijohtaja, Ratahallintokeskus
Sauri Pekka,	apulaiskaupunginjohtaja, Helsingin kaupunki
Veistola Tapani,	natura-asiantuntija, Suomen Luonnonsuojeluliitto
Vuorinen Jussi,	yleiskaava-arkkitehti, Helsinki KSV
Westermark Ronald,	projektipäällikkö, Tiehallinto (VUOLI-projekti)
Yli-Villamo Harri,	ylitarkastaja, Ratahallintokeskus



Tehdyissä haastatteluissa ei käytetty ennalta laadittuja kysymyksiä tai kyselylomakkeita. Haastatteluissa pyrittiin keskustelemaan aihepiiristä kattavasti mutta vapaamuotoisesti ja saamaan näin tärkeimmät näkökohdat esille. Tällä tavalla haastatellut saattoivat kertoa, mitä asioita he itse pitivät tärkeinä suuren infrahankkeen hallinnassa sekä suunnitteluprosessissa ja poliittis-hallinnollisessa prosessissa. Työn analyysivaiheessa laadittiin "infrahankkeen pelikenttä" (ks. luku 3), joka rakentui muotoonsa useiden haastatteluiden tuloksena.

Keskustelujen pohjana toimi ns. työkehikko, joka toimitettiin tutustumista varten haastateltavalle ennen sovittua tapaamista. Työkehikkona tässä työssä oli lyhyt, muutaman sivun mittainen listaus edeltävien haastatteluiden keskeisistä esiin nousseista asioista. Jokaisen haastattelun jälkeen työkehikkoa päivitettiin keskustelussa saaduilla ideoilla ja kommenteilla, jonka jälkeen uusi versio kehikosta toimitettiin seuraavalle haastateltavalle (kuva 3). Kehikolla pyrittiin varmentamaan poliittis-hallinnollisen prosessin kannalta oleellisten seikkojen muistaminen ja niistä tärkeimpien seuloutuminen. Kehikkoon muotoutui käsitteitä siitä, mitä näkökulmia infrahankkeiden hallinnasta puuttuu ja millainen poliittis-hallinnollinen prosessi haastateltujen mielestä on.



Kuva 3. Haastattelujen käsittelymenetelmä.

### 3 INFRAHANKKEEN PELIKENTTÄ

#### 3.1 Pelikentän laatiminen

Infrahanke ja sen hallinta on monitahoinen prosessi ja se sisältää monimutkaisia vaikutussuhteita. Hankkeessa ovat mukana mm. suunnittelijat, virkamiehet, poliitikot, talouselämä, media ja osalliset. Asian hahmottamisen helpottamiseksi muotoutui asiantuntijahaastattelujen pohjalta esitys infrahankkeen vaikutussuhteista. Se on nimetty infrahankkeen pelikentäksi. Pelikentän tarkoituksena on kuvata mahdollisimman pelkistetyksi, millaisia osatekijöitä infrahankkeen prosessiin kuuluu. On kuitenkin tärkeää muistaa, että pelikenttä rakentuu tässä työssä saadusta näkemyksestä hankkeessa toimivien ja siihen vaikuttavien tahojen vuorovaikutussuhteiden esittämisestä. Pääasia infrahankkeen pelikentässä on se, että eri asioiden ja tahojen väliset vaikutussuhteet tiedostetaan eikä mitään niistä ohiteta tai jätetä vähemmälle huomiolle.

Infrahankkeen pelikenttää voi toisaalta ajatella yksinkertaistettuna esityksenä infrahankkeen käsitekartasta. Infrahankkeen monimutkaisuudesta johtuen käsitekartta ajatusmallina soveltuu määrittämään pelikentän asioiden välisiä relaatioita. Käsitekartta on graafinen tiedon esittämisen tekniikka, ja sitä käytetään tietyn aihepiirin tietorakenteen kuvailuun. Tietorakenne on kokonaisuus, joka muodostuu aihepiiriin keskeisistä käsitteistä ja käsitteiden välisistä relaatioista. Käsitekartan avulla havainnollistetaan käsitteitä, käsitteiden välisiä suhteita ja niiden muodostamia kokonaisuuksia. Käsitekartassa käsitteet on lokeeroitu, ja lokerot yhdistetään linkein kuvaamaan käsitteiden välisiä relaatioita. Lokeroiden ja linkkien sijoittelu muodostaa hierarkkisen tietorakenteen. (Novak, 1995.) Tässä työssä pelikenttäkehikolla tarkoitetaan juuri edellä mainittua käsitekarttaa.

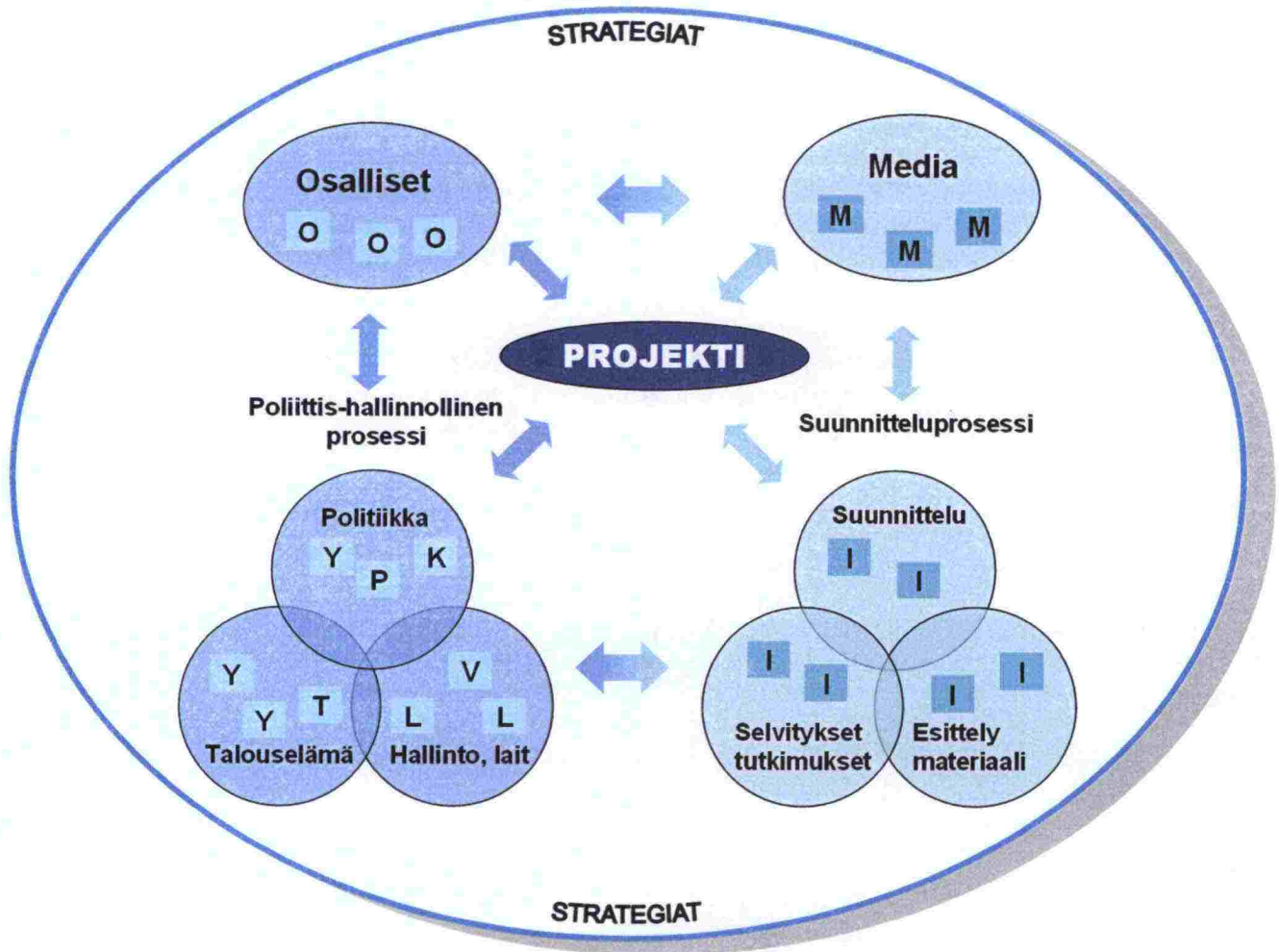
#### 3.2 Pelikentän osatekijät

Infrahankkeen pelikenttä kuvaa hanketta, hankeprosessissa mukana olevia toimijoita ja niiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Pelikenttäkehikon periaatteena on se, että infrahankkeen voidaan ajatella jakautuvaan neljään osa-alueeseen: tekniseen suunnitteluun, poliittis-hallinnolliseen prosessiin, osallisiin ja mediaan. Pelikentän taustalla oleva strategia hahmottui haastattelujen kautta keskeiseksi asiaksi hankkeen onnistumisen kannalta. Pelikentänperiaate säilyy samanlaisena läpi koko hankkeen. Jokainen suunnitteluvaihe tarveselvityksestä rakennussuunnitteluun on aikanaan projektin paikalla kuvan 4 mukaisesti. Suunnitteluvaiheesta sekä hankkeen luonteesta riippuen muiden kehikon osatekijöiden painoarvo ja käytävän dialogin laajuus vaihtelee.

##### Suunnitteluprosessi

Infrahankkeen pelikentässä suunnitteluprosessilla tarkoitetaan suunnittelijoista ja virkamiehistä koostuvaa tekijäjoukkoa sekä työvaiheita, joiden lopputuloksena ovat hankkeen tekniset suunnitelmat ja hankkeen toteuttamisen vaikutuksista laadittavat selvitykset. Karkeasti suunnitteluprosessi voidaan jakaa varsinaisten suunnitelmien tuottamiseen, selvityksiin ja esittelymateriaaliin (kuva 4). Suunnitelmat toimivat pelikentässä käytävän dialogin "kielenä".





Kuva 4. Infrahankkeen pelikenttä.

### Poliittis-hallinnollinen prosessi

Poliittis-hallinnollinen prosessi ja sen hahmottaminen ovat tämän työn varsinaisia tavoitteita ja mielenkiinnon kohteita. Karkealla tasolla poliittis-hallinnollisen prosessin voidaan ajatella muodostuvan infrahankkeen pelikentässä (kuva 4) esitetyllä tavalla kolmesta varsinaisesta osa-alueesta, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Nämä osa-alueet ovat politiikka (poliitikot), hallinto ja lait (virkamiehet) sekä talouselämä (yritykset, etujärjestöt).

### Osalliset

Infrahankkeen pelikentässä osallisilla tarkoitetaan niitä ihmisiä, yhdistyksiä tai muita yksityisiä toimijoita joiden elinoloihin tai toimeentuloon hankkeella on vaikutusta. Osallisten toivotaan toimivan vuorovaikutteisessa yhteistyössä suunnitteluluuprosessin ja koko infrahankkeen prosessin kanssa. Osallisten roolia hankkeiden hallinnan kannalta korostaa merkittävä vallitusprosesseissa.

Osallisten asema infrahankkeen pelikentässä eroaa hiukan Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) osallisten määrittelystä. MRL:n mukaan osallisia ovat myös valvovat viranomaiset, jotka pelikentän mukaisessa jaottelussa kuuluvat ns. poliittis-hallinnolliseen prosessiin.

## Media

Tiedotusvälineiden roolia mielipiteenmuokkaajana ei voi kiistää. Infrahankkeiden yhteydessä median merkityksen tekee tärkeäksi se, että yleisö, päätöksentekijät, virkamiehet ja asiantuntijat saavat peruskäsityksensä hankkeen ominaisuuksista juuri tiedotusvälineiden kautta. Tiedotusvälineiden kautta muodostuu kuva myös siitä, onko hanke hyödyllinen ja mitä vaikutuksia sillä on. Median asemaa infrahankkeen prosessissa käsitellään kappaleessa 6.4.

## Projekti

Infrahankkeen pelikenttä ja tarkastelunäkökulma rakentuvat tässä työssä projektin näkökulmasta. Pelikenttä muodostaa kuvauksen toimintaympäristöstä, jossa hankkeen kanssa tekemisissä olevat toimivat.

## Strategia

Hankkeen taustalla täytyy olla joku strategia, johon se pohjautuu. Strategia-assa esitetään se, mihin kokonaisuuteen hanke liittyy ja miksi sitä tarvitaan. Tällaisia strategioita voivat olla esimerkiksi hallitusohjelma, liikenne- ja viestintäministeriön strategiat, Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkulkulaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS), maakuntasuunnitelmat, Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma PLJ. Strategioiden merkitystä infrahankkeelle on pohdittu tarkemmin luvussa 4.

### 3.3 Pelikenttä suunnitteluvaiheissa

Infrahankkeen pelikentän asetelma säilyy samanlaisena läpi koko hankkeen. Hankkeen edetessä pelikentän eri osa-alueiden painoarvo muuttuu kunkin suunnitteluvaiheen painotusten mukaisesti. Kuvassa 5 on esitetty pelikentän muuttumista eri suunnitteluvaiheissa. Ensimmäisenä vaiheena (tai pikemminkin teknistä suunnittelua edeltävänä vaiheena) on mukaan otettu strategiatyö, jonka tulee jatkua läpi koko hankkeen. Strategiatyötä ja sen merkitystä on kuvattu luvussa 4.

Pelikentän osa-alueiden merkitys eri suunnitteluvaiheissa riippuu hankekohdaisista ominaisuuksista. Pelikentän rakenne voi olla hyvinkin erilainen yksittäisissä rata-, meriväylä- ja tiehankkeissa. Joitakin peruseräjänteitä on hahmotettu seuraavassa tienhanketta esimerkkinä käyttäen:

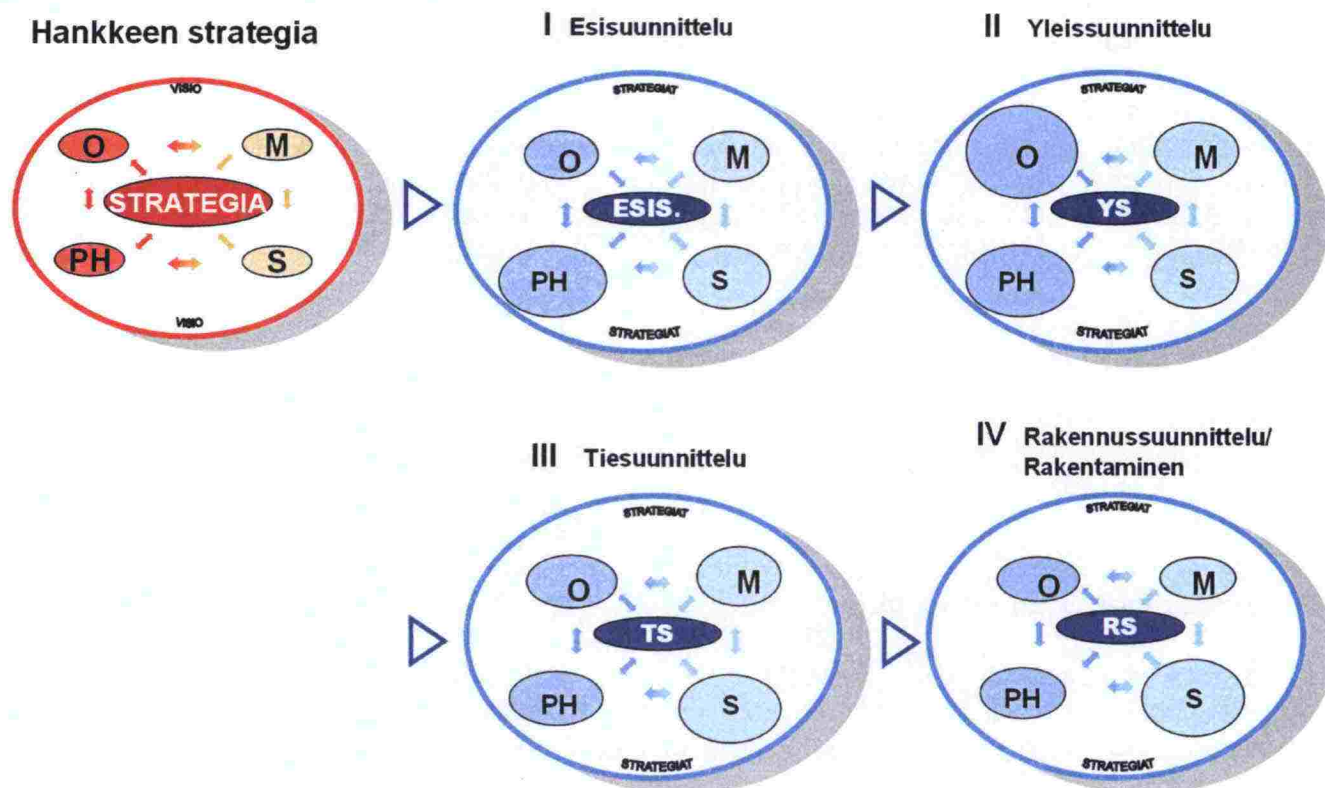
**Strategiat** luodaan pitkän aikavälin toimintaa ohjaamaan. Ideoiden testaaminen ja vuorovaikutus pelikentän eri osa-alueiden välillä on profiililtaan matalaa, mutta erittäin olennaista hankkeen etenemisen kannalta. Strategia ei ole osa varsinaista hanketta, vaan se luodaan hankkeen pohjaksi.



**Esisuunnittelussa** (esis.) korostuu dialogi hanketta valmistelevan viraston ja suunnittelijoiden sekä muiden viranomaisten välillä. Tässä vaiheessa osallisten ja median painoarvo on suhteellisen pieni.

**Yleissuunnitteluvaiheessa** (YS) vuorovaikutus ja osallistuminen ovat laajimmillaan. Tällöin osallisten rooli korostuu tässä suunnitteluvaiheessa, ja media osoittaa mahdollisen kiinnostuksensa hankkeeseen. Poliittishallinnollisen prosessi ja suunnitteluprosessi ovat aktiivisia. Median rooli on tiedottaa hankkeen tarkoituksesta ja arvoperustasta sekä herättää keskustelua.

**Tiesuunnittelu (TS) sekä rakennussuunnittelu- ja rakentamisvaiheissa** (RS) suunnitteluprosessin ja erityisesti teknisen suunnittelun rooli korostuu. Tiesuunnittelussa osallisten joukko on rajoittunut lähinnä niihin, joita hanke konkreettisesti koskee. Rakennussuunnitteluvaiheessa osallistumisproseduurit on jo viety läpi. Median rooli tiedottaa hankkeen etenemisestä painottuu koko hankeprosessin loppupuolelle.



Kuva 5. Infrahankkeen pelikenttä elää läpi eri suunnitteluvaiheiden.

## 4 STRATEGIAT

### 4.1 Strategia-käsite

Strategian määritelmät ovat muuttuneet ja kehittyneet ajan kuluessa. Eri määritelmät ja näkökulmat täydentävät toisiaan ja näkemystä siitä, mitä strategia oikeastaan on. Ensimmäisenä sanaa strategia (kreik. strategos) käyttivät kreikkalaiset, jotka viittasivat sillä armeijaa johtavaan kenraaliin. Chandlerin vuonna 1962 esittämän määritelmän mukaan "strategia on yrityksen pitkän tähtäimen tavoitteiden ja päämäärien määrittämistä, ja toiminnan suuntaamista sekä resurssien allokointia asetettujen tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi". Määritelmässä korostuu pitkän tähtäimen tavoitteellinen toiminta. Sen lisäksi määritelmään sisältyy oletus resurssien niukkuudesta, jonka vuoksi niitä on allokoitava. Tähän määritelmään ei kuitenkaan sisälly se, miten tavoitteet aiotaan saavuttaa – millä kentällä ja millä kokoonpanolla pelataan. Edellä esitetyssä määritelmässä korostuu strategian tavoitteellisuus ja suunnittelu. Strategiasta päättää viimekädessä organisaation ylin johto, vaikka prosessin eri vaiheisiin todennäköisesti osallistuukin asiantuntijoita eri organisaatiotasoilta.

Strategian lisäksi on syytä tarkastella kahta sitä lähellä olevaa termiä: missiolla tarkoitetaan organisaation olemassaolon tarkoitusta ja visiolla organisaation haluttua tulevaisuuden tilaa (Johnson & Scholes, 1999). Näistä missio on varsin pysyvä. Sen sijaan visio voi muuttua tilanteiden, trendien ja tarpeiden mukaan. Käsitteinä missio ja visio ovat perusta muodostettaessa strategiaa, mutta niiden lisäksi on otettava huomioon ainakin toimintaympäristö ja sen mahdolliset muutokset sekä organisaatio. Infrahankkeen hallinnan ja strategian kannalta ongelmia muodostavat juuri toimintaympäristön (infrahankkeen pelikentän) tuntemattomuus ja hallitsemattomuus. Infrahankkeeseen liittyvät strategiat voidaan jakaa kahteen osa-alueeseen:

#### 1. Yleiset strategiat (sisältävät yksittäiset hankkeet)

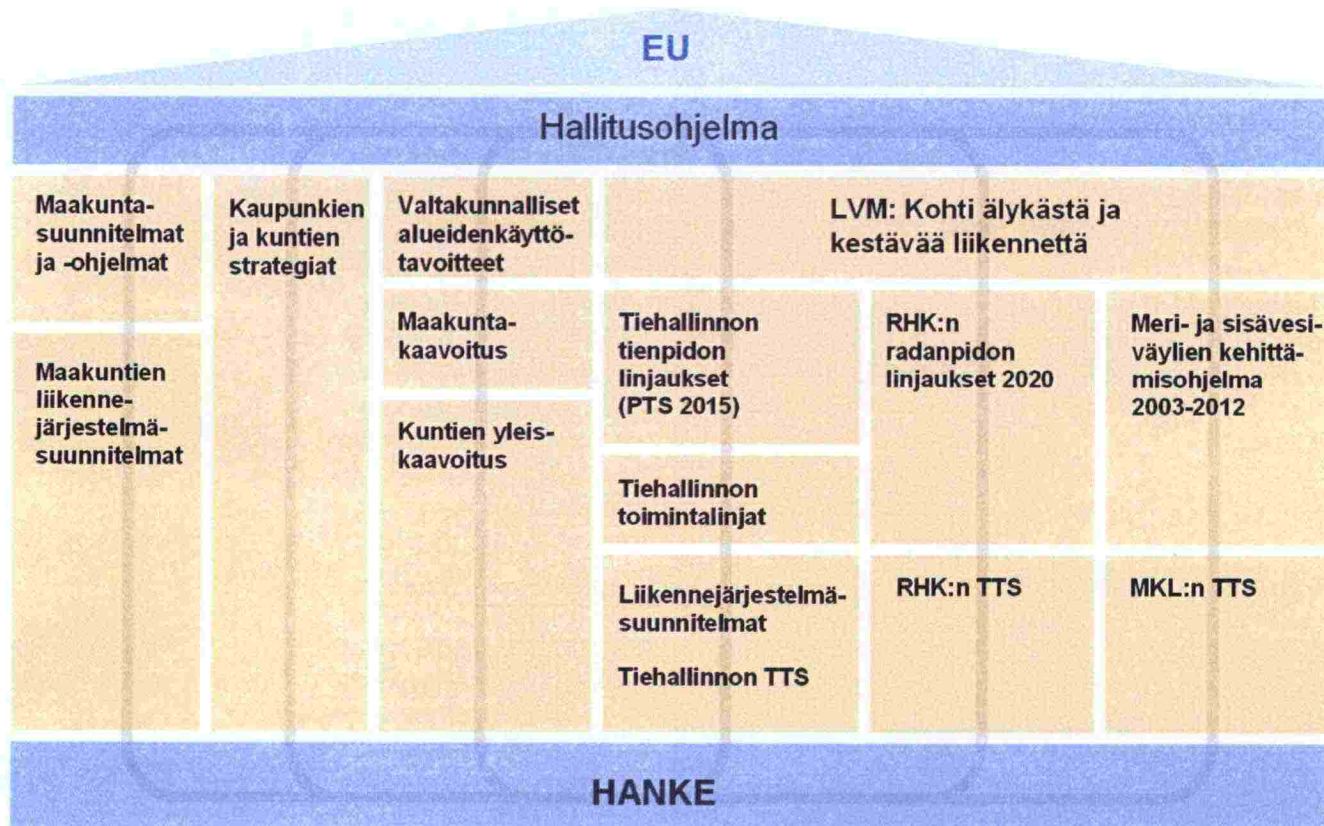
#### 2. Hankekohtaiset strategiat (hankkeen oma strategia).

### 4.2 Strateginen suunnittelujärjestelmä

Seuraavassa on kuvattu Suomen valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän tuottamia strategioita, joilla on merkitystä infrahankkeen hallinnan kannalta. Kuvassa 6 on esitetty eri strategiat, niiden väliset suhteet ja merkitys yksittäiselle hankkeelle.

Ylimmällä tasolla kuvassa on EU:n politiikka, jonka periaatteita hallitusohjelma mukailee. Yksittäisten ministeriöiden strategioiden linjaukset ovat lähöisin hallitusohjelmasta. Kuvassa 6 hallitusohjelman alapuolella strategiat jakautuvat eri ministeriöiden, niiden alaisten virastojen sekä niiden alla kuntien ja kaupunkien laatimiin eritasoisiiin strategioihin.





Kuva 6. Yleiset strategiat hallinnon eri tasoilla.

### 4.3 Yleisten strategioiden merkitys infrahankkeessa

Muutokset toimintaympäristössä ovat lisänneet oleellisesti infrahankkeiden strategisen suunnittelun tarvetta. Perinteisesti resurssit ovat kohdistuneet pääasiassa infrastruktuurin suunnitteluun ja rakentamiseen. Suunnittelun sektoroituminen ja keskittyminen suppeisiin kokonaisuuksiin on myös entisestään leimannut liikennepoliittista päätöksentekoa ja päätöksentekoa yleensä (Tapio, J., 1996).

Liikennesektori on sidoksissa monien yhteiskunnan alojen kanssa. Siksi poliittisessa päätöksenteossa on kyettävä näkemään eri alojen väliset yhteydet sekä niiden muodostama kokonaisuus. Strateginen suunnittelu on väline hahmottaa suuria kokonaisuuksia ja toimia niiden vaatimusten mukaisesti. Strategisen suunnittelun myötä tiedämme, mitä haluamme saavuttaa ja miksi teemme niin kuin teemme. (Tapio, J., 1996.)

Infrahankkeiden karkean tason suunnittelua pitäisi tehdä nykyistä enemmän strategisesti kuin hankekohtaisesti. Suunnittelun lähtökohtana pitäisi olla valtakunnallinen suunnittelu kuitenkin viimeistelyvaiheen hankekohtaista ja paikallista suunnittelua unohtamatta. Suunnittelua valtakunnallisella tasolla puolustaa se, että esimerkiksi kunnat ajavat omaa etuaan ja katsovat hanketta ja sen vaikutuksia vain paikallisella tasolla. (Haastattelut, 2003.)

#### 4.4 Huomioita strategioista hankkeen kannalta

Nykyinen hankkeiden valmistelutapa kaipaava uutta, strategisen suunnittelun tasoa. Poliittisten päättäjien pitäisi osallistua hankkeen valmisteluun nykyistä voimakkaammin. Tällainen toimintatapa voisi hitaasti tuoda strategisen prosessin osaksi arkipäiväistä valmistelua ja päätöksentekoa.

Hankkeet ovat edenneet nykyään jo hyvin pitkälle ennen kuin ymmärretään strategian puuttuminen ja sen tarve. Nykyisin useat hankkeet elävät omaa elämäänsä virkamiesten pöydillä. Jokainen esilletuonti ja käsittely vahvistavat hankkeen asemaa. Lumipallon tavoin hanke kasvaa ja lopulta toteutuu ilman strategista pohjaa ja huolellista pohdintaa sen tarpeellisuudesta. (Haastattelut, 2003.)

Hankkeen perusteet ja tavoitteet eivät saa olla ristiriidassa minkään tason strategian kanssa. Hanketta täytyy peilata kuvassa 6 esitettyä strategiakenttää vasten siten, että nähdään, toteuttaako hanke näitä strategioita. Hanketta edistetään strategialla, jossa sitä perustellaan asiaperustein. Hanketta on huomattavasti helpompi perustella, jos sillä on todellinen tarve ja se palvelee jotakin strategiaa. Strategia on tavallaan viimeinen ja pohjimmainen argumentti, jolla hankkeen tärkeyttä perustellaan.

Jos peilausta yleisiin strategioihin ei ole suoritettu hankkeen hyvyyttä puolustettaessa, esimerkiksi vastineita laadittaessa, joudutaan aina erikseen miettimään perusteet. Mikäli strategia olisi laadittu ajoissa, voisi vastineen laadinnassa vedota siinä esitettyihin perusteluihin. Strategiapainotteiseen suunnitteluun pitäisi kanavoida nykyistä enemmän resursseja. (Haastattelut, 2003.)

Hankkeet saattavat kulkea erilaisissa ohjelmissa ja listoissa mukana vuosia. Mikäli hanketta ei ole peilattu yleisiin strategioihin, ei välttämättä käydä ollenkaan keskustelua lainkaan siitä, onko johonkin hankkeeseen järkevää investoida. Vuosaaren satamahankkeen strateginen peruste on ollut satamatoimintojen siirtäminen. Tällaisia perusteita hankkeista pitäisi löytää. Ongelma on kuitenkin siinä, ovatko perusteet riittävän hyviä ja löytyykö niitä tarpeeksi. (Haastattelut, 2003.)

Vuosaaren satamahanketta ei ole koskaan tuotu Helsingin kaupungin strategiaan riittävän selkeästi. Satamahankkeen ympärillä käyty keskustelu keskittyi sataman sijoituspaikkaan ja muihin yksittäisiin asioihin, ei kuitenkaan hankkeen oleellisiin hyötyihin ja vaikutuksiin. Olisi pitänyt keskustella ja laatia suunnitelma, siitä miten sataman tuomat mahdollisuudet hyödynnetään (Haastattelut, 2003).



#### 4.5 Strategian laatiminen

Strategian laatimiseen osallistuu yleensä vain pieni joukko johtavia asiantuntijoita. Strategia valmistellaan pienessä ryhmässä ja sille pyritään hakemaan prosessin aikana laajempi hyväksyntä. Strategioista keskeisiä infrahankkeen kannalta ovat esimerkiksi maankäyttöstrategia, erilaiset kehityskuvat ja liikenneväyliä koskevat strategiat.

Strategiatyö hankkeessa on aloitettava siitä, että tutkitaan, onko hanke mukana jossakin strategiassa. Mikäli todetaan, että hanketta ei ole kirjattu mihinkään strategiaan, on se pyrittävä järjestämään mukaan johonkin strategiaan ennen varsinaisen suunnittelun aloittamista. (Haastattelut, 2003.)

- **Hanketta peilataan olemassa oleviin yleisiin strategioihin. Hankkeelta vaaditaan strategista pohjaa.**
- **Hanketta on edistettävä strategialla, jossa sitä perustellaan asiaperustein.**

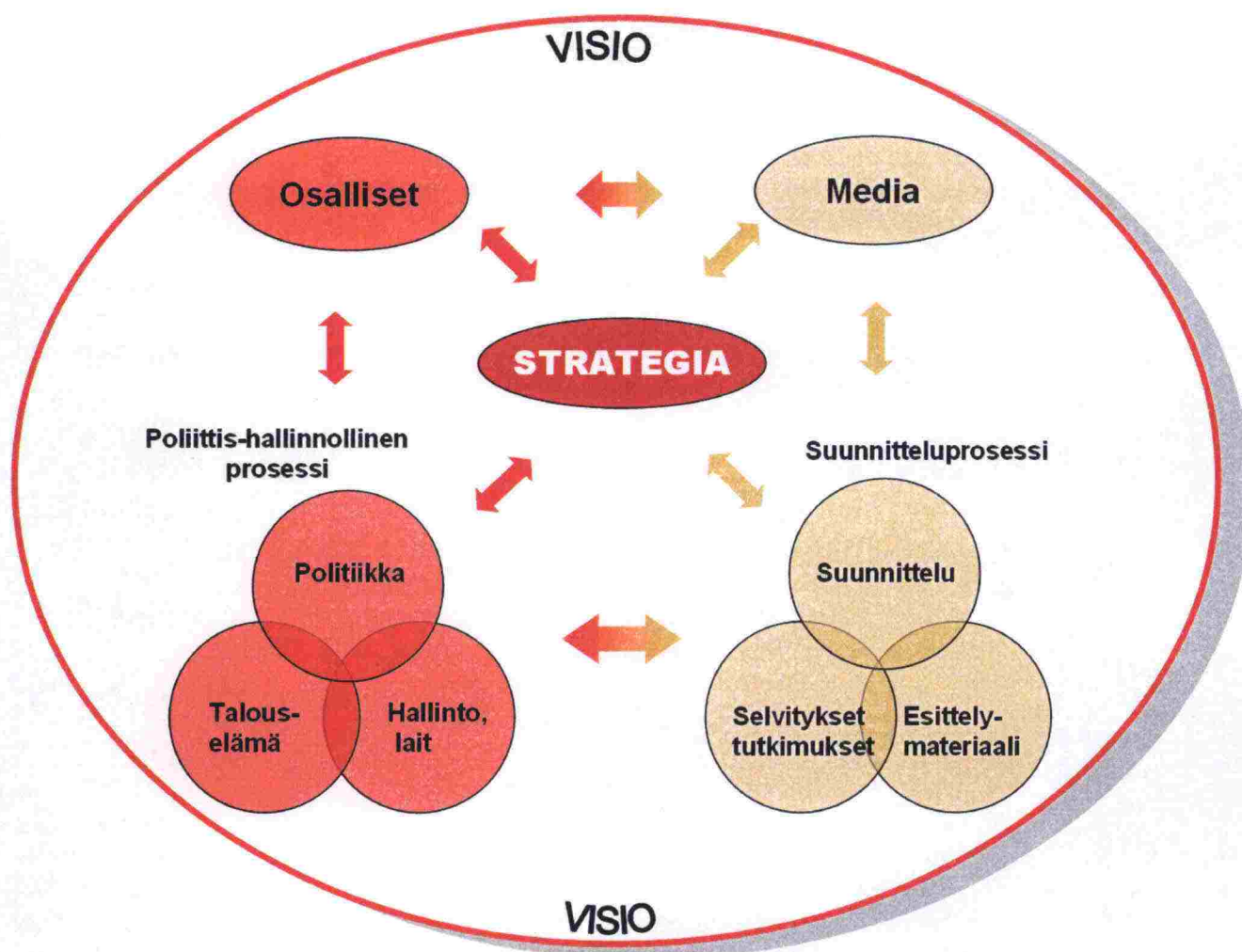
#### 4.6 Hankekohtainen strategia

Ei riitä, että hanke on mukana yleisissä strategioissa, vaan hankkeen edistämiseksi tarvitaan myös oma strategiansa. Hankkeen ja sen edistämisen toimintaedellytysten kunnollinen selvittäminen ennen hankkeen varsinaista aloittamista helpottaa sen etenemistä eri valmistelu- ja päätöksentekovaiheissa. Hankkeen strategiatyössä tulee tarkastella, tukeeko hanke

- yleisiä kehittämisstrategioita (kuva 6)
- alueellisia strategioita
- oman organisaation strategioita
- organisaation toiminta-ajatusta
- toiminnan tavoitteiden saavuttamista
- tulevia kehityshankkeita.

Hanketta ajavien täytyy olla keskusteluyhteydessä kaikkien hankkeeseen liittyvien tahojen kanssa. Hankkeen tarpeellisuutta ja toteuttamisratkaisua koskeva keskustelu tulisi käydä hyvissä ajoin. Ratkaisun löytämiseksi tarvitaan osallisten kesken arvokeskustelua, jonka lopputuloksena saadaan päätös hankkeen tarpeellisuudesta (Haastattelut, 2003). Tällaisen dialogin käyminen on työlästä ja aikavievää. Kuitenkin hankkeeseen liittyvät kysymykset täytyy käydä läpi niin perusteellisesti, että kaikki ymmärtävät, minkä vuoksi hanke on yhteiskunnan kannalta merkittävä.

Tavalla tai toisella kaikkien tahojen sitoutuminen hankkeeseen on tapahduttava strategiavaiheessa. Jos kaikki osapuolet eivät ole hankkeen takana tässä vaiheessa, ongelmat kasaantuvat tulevaisuudessa, kun varsinainen suunnittelu on jo aloitettu (Haastattelut, 2003).



Kuva 7. Pelikenttä strategian muodostuksessa.

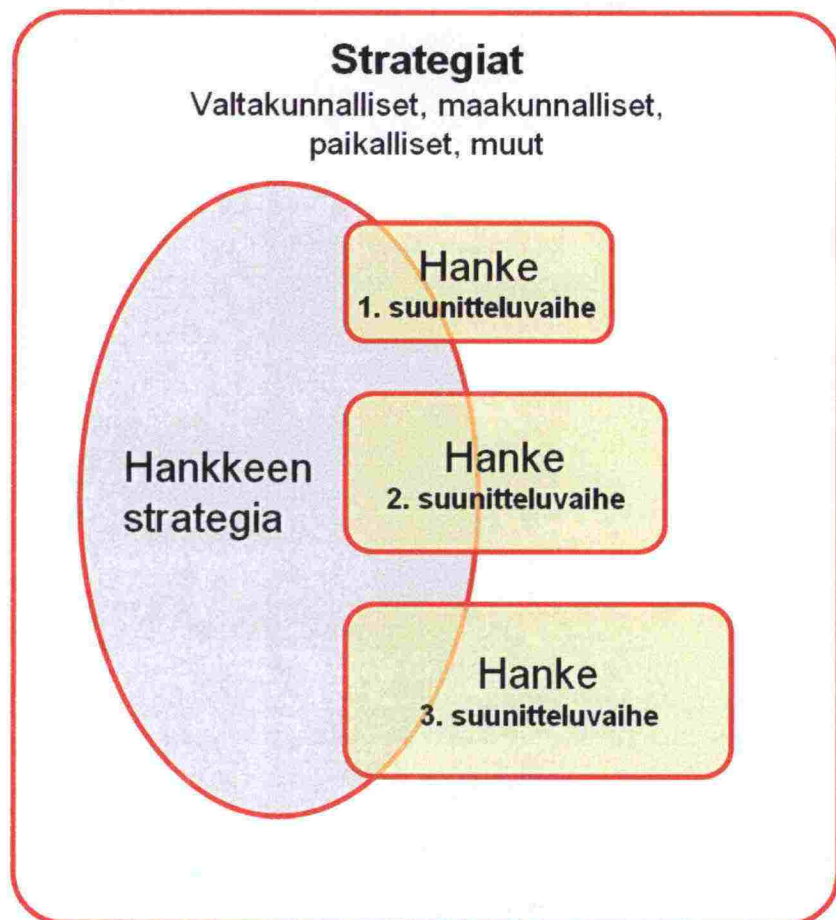
Strategian taustalla on aina jokin visio eli tavoitetilä, jota kohti pyritään. Strategian muodostuksessa tulisi ottaa huomioon eri osapuolten tarpeet. Kuvassa 7 kaksisuuntaiset nuolet kuvaavat tarpeiden huomioon ottamista varten käytävää osapuolten välistä tiedonvaihtoa ja keskustelua. Ideaalissa tilanteessa lopputuloksena tästä dialogista on yhteinen strategia, johon kaikki sitoutuvat.

Strategian laatimisprosessi ja keskustelu täytyy käynnistää jo siinä vaiheessa kun hanketta ei varsinaisesti ole vielä olemassa. Eri väylälaitosten ohjelmiin kirjatuihin, olemassa oleviin hankkeisiin pitäisi pystyä etenemään askel askeleelta taaksepäin hankkeen alkuaikoihin ja pyrkiä tätä kautta hahmottamaan hankkeelle strategia (Haastattelut, 2003). Strategia voidaan laatia hankkeelle missä vaiheessa tahansa.

Hankkeen aikaiseen strategiaan kirjataan se, mitä suunnitellaan seuraavaksi. Hankkeen strategia tulee olla selkeä asiakirja, johon peilataan kaikkea sitä, mitä hankkeen aikana tullaan tekemään. Hankesuunnittelussa eri suunnitteluvaiheiden "saumakohdissa" on tällä hetkellä "löysää". Strategialla saumakohdista saataisiin tiivistettyä. Strategian laatimisella ja päivittämisellä voidaan tarkistaa, missä mennään. (Haastattelut, 2003.)



Suunnitteluhankkeen käynnistyttyä on strategian ajantasaisuudesta huolehdittava koko sen keston ajan. Suunnittelussa hankkeen määrittely sekä suunnitteluratkaisut ja hankkeen perustelut tarkentuvat. Reunaehdoja tulee hankkeeseen suunnittelun edetessä ja tarkentuessa lisää. Tiettyjä mahdollisuuksia avautuu ja toisia sulkeutuu, minkä vuoksi strategiaa tulee päivittää suunnitteluvaiheiden välillä eri prosessien mukanaan tuomat reunaehdot täyttäviksi. Kuvassa 8 on hahmotettu strategiaprosessin periaatetta hankkeen eri suunnitteluvaiheissa. Kuvan mukaisesti strategia seuraa hankkeen mukana eri suunnitteluvaiheissa.



Kuva 8. Strategiaprosessi infrahankkeessa.

## 5 SUUNNITTELUPROSESSI

### 5.1 Tekninen suunnittelu ja selvitykset

Suunnittelutyö voidaan karkeasti jakaa kolmeen osa-alueeseen: varsinaiseen tekniseen suunnitteluun, selvitysten ja tutkimusten laatimiseen sekä esittelymateriaalin tuottamiseen. Teknisen suunnittelun lopputuloksena tuotetaan suunnitelmakuvia toteutettavasta infrahankkeesta. Tekniset suunnitelmat toimivat kommunikointivälineenä suunnittelijoiden ja hankkeen muiden osallisten välillä.

Selvitysten ja tutkimusten tarkoituksena on tarkastella suunnitelmissa esitetyn hankkeen vaikutuksia ja toteuttamisedellytyksiä. Infrahankkeen eri vaikutukset arvioidaan kaikissa suunnitteluvaiheissa. Arviointi tarkentuu suunnittelun edetessä, suunnitelmatarkkuuden kasvaessa ja se on perusteena jatkosuunnittelusta sekä toteuttamisesta tehtäville päätöksille. Suunnittelun aikana vaikutusten arviointia käytetään vaihtoehtojen vertailuun sekä perusteena vaihtoehtoista tehtäville valinnoille. Vastuu väylähankkeen vaikutusten arvioinnista on väylävirastolla. Hankkeen arviointi edellyttää monipuolista yhteistyötä kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten sekä eri alojen asiantuntijoiden kanssa (Tiehallinto, 2002).

Esittelymateriaalin tarkoituksena on parantaa kommunikointia entisestään suunnittelijoiden ja yleisön (päättäjät, osalliset) kanssa. Tekniset suunnitelmat saattavat maallikon näkökulmasta olla vaikeaselkoisia. Tätä ongelmaa on pyritty eliminoimaan erilaisilla havainnollistamisen keinoilla. Erilaiset esitteet, havainnekuvat, virtuaalimallit ja simuloinnit toimivat suunnitelman esittelyn ja ymmärtämisen apuvälineinä.

Suunnittelun alussa tehdään nykyisen käytännön mukaan toimittaessa isoja periaatteellisia ratkaisuja suhteellisesti pienillä panostuksilla. Toisin sanoen hankkeen "alkumietintään", strategiaan ja esisuunnitteluun käytetään hyvin vähän resursseja suhteessa hankkeen merkittävyyteen ja kokoon.

Erityyppisten väylähankkeiden suunnittelun kulkua varten on laadittu omat suunnitteluohjeet väylävirastojen toimesta. Tiehallinto ohjaa ja kehittää tiesuunnitteluprosessia, Ratahallintokeskus radan suunnittelun prosessia ja Merenkululaitos vesiväylien suunnittelun prosessia. Seuraavassa on tarkasteltu eri väylän suunnitteluprosessien eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä.

### 5.2 Suunnittelun toteuttajat

Suunnitteluprosessilla tarkoitetaan infrahankkeen pelikentässä (kuva 4) hanketta valmistelevia ja suunnittelevia virastoja ja hankkeen aikaista suunnitteluorganisaatiota. Tällaisia hankkeissa toimivia tahoja ovat mm. Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Merenkululaitos, muut virastot sekä erilaiset konsultti- ja suunnittelutoimistot.

Suunnittelutyön tekijät ovat asiantuntijoita, jotka vastaavat suunnitelmien tuottamisesta. Perinteisesti infrahankkeen suunnittelussa on pidetty tärkeänä insinööritaitoja vaativaa suunnittelua. Teknistä suunnittelua säätelevät erilai-



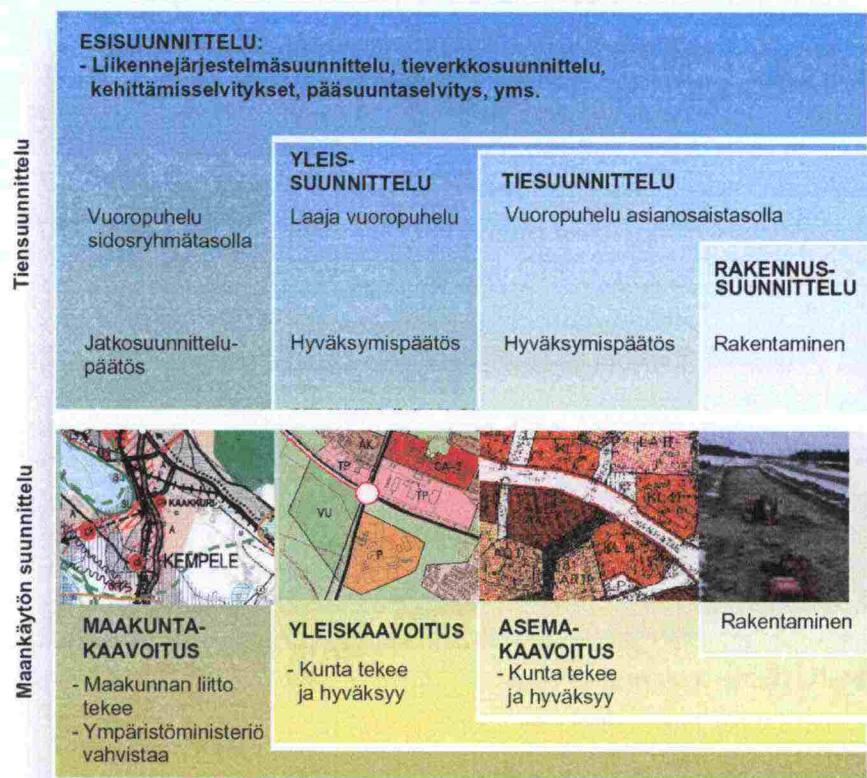
set järjestelmät ja ohjeet. Näiden teknisen suunnittelun osa-alueiden hallinnassa insinööreillä on pitkät perinteet ja hyvä osaaminen.

Suunnitteluprosessissa toimivat henkilöt ovat perinteisesti teknisen koulutuksen saaneita diplomi-insinöörejä tai insinöörejä. Erilaisten selvitysten ja tutkimusten painoarvon kasvaessa muiden koulutuksen saaneiden osuus on lisääntynyt. Tulevaisuudessa muun kuin perinteisen insinööriosuuden painoarvo ja rooli hankkeiden hallinnassa tulee lisääntymään.

### 5.3 Tiensuunnittelu

#### 5.3.1 Tiensuunnittelu ja maankäytön suunnittelu

Tiensuunnittelu on vaiheittain tarkentuva prosessi. Kunkin vaiheen suunnittelutarkkuus ja päätöksenteko sovitetaan yhteen maankäytön suunnittelun kanssa (kuva 9). Tien suunnittelun prosessissa on neljä vaihetta: esi-, yleis-, tie- ja rakennussuunnittelu. Pienikokoisissa ja vaikutuksiltaan vähäisissä hankkeissa eri suunnittelu- ja päätöksentekovaiheita voidaan yhdistää. Uutta tietä tai olemassa olevan tien parantamista suunniteltaessa on suunnittelun perustuttava maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan. Tien suunnittelun eri vaiheet liittyvät tiiviisti maankäytön suunnitteluun. (Tiensuunnittelun kulku, 2002.)



Kuva 9. Tiensuunnittelun ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutus (Tiehallinto 2002).

Esisuunnitelmista pyydetään isoissa liikennehankkeissa lausunnot kunnilta ja eri viranomaisilta. Yleissuunnitelma ja tiesuunnitelma ovat tielaissa mainittuja suunnitelmia, joiden käsittelyssä noudatetaan tielain ja -asetuksen mukaista hallinnollista menettelyä. Menettelyyn kuuluvat määrämuotoinen tiedottaminen, suunnitelman nähtävilläolo, mahdollisuus muistutusten tekemiseen ja lausuntojen hankkiminen. (Tiensuunnittelun kulku, 2003.)

### 5.3.2 Tiensuunnittelun vaiheistus

**Esisuunnittelussa** tutkitaan tiehankkeiden tarvetta ja ajoitusta maakuntakaavan ja yleiskaavan likimääräisellä tarkkuustasolla. Suunnittelun tuloksena hahmottuu hankkeen (tai useiden) tarve, jolle on alustavasti selvitetty mahdollisia vaihtoehtoisia toimenpiteitä vaikutuksineen ja kustannuksineen. Suunnittelun aikaisen vuorovaikutuksen tarve vaihtelee hankkeen luonteen mukaan. Yhteistyössä painottuu yleensä kuntien ja maakuntien liittojen osallistuminen. Esisuunnittelun perusteella päätetään jatkosuunnittelusta. Päätökset (jatkosuunnittelupäätös) ovat Tiehallinnon kannanottoja kehittämistoimenpiteiden tarpeellisuuteen, ajoitukseen ja jatkosuunnitteluun. Tarpeelliseksi katsotut toimenpiteet etenevät jatkosuunnitteluun ja toteutukseen rahoituksen sallimalla aikataululla.

**Yleissuunnittelussa** selvitetään tien likimääräinen sijainti, tien kytkennät nykyiseen ja tulevaan tiestöön sekä maankäyttöön ja ympäristöhaittojen torjumisen periaatteet. Yleissuunnittelu vastaa yleiskaavatasoista tai asemakaavatasoista maankäytön suunnittelua. Jos hankkeeseen liittyy ympäristövaikutusten arviointimenettely, se tehdään yleensä yleissuunnitteluvaiheessa. Hyväksytty yleissuunnitelma voi rajoittaa rakentamista ja aiheuttaa tienpitäjälle velvollisuuden lunastaa alueita. Yleissuunnitelma on tiehankkeeseen vaikuttamisen kannalta tärkein suunnitteluvaihe. Yleissuunnitelmassa hyväksyttyjä periaatteellisia asioita ei tiesuunnitelmavaiheessa yleensä enää käsitellä. Yleissuunnitelmasta tehdään hyväksymispäätös, jonka jälkeen hanke voidaan sisällyttää Tiehallinnon lähivuosien toteuttamisohjelmiin.

**Tiesuunnittelu** on yksityiskohtaista suunnittelua ja vastaa asemakaavan tarkkuutta. Tiesuunnitteluvaiheessa määritetään tien tarkka sijainti, tietä varten tarvittavat alueet sekä liittymäjärjestelyt. Tiesuunnitelmasta tehdään hyväksymispäätös, joka antaa tienpitäjälle mm. oikeuden tietä varten tarvittavan alueen lunastamiseen. Tien tekeminen voidaan aloittaa rahoituksen varmistuttua tiepäätöksen jälkeen.

**Rakennussuunnittelu** liittyy hankkeen toteuttamiseen ja se tehdään vasta, kun hankkeelle on rahoitus. Rakennussuunnittelu kattaa tien rakentamisessa tarvittavien asiakirjojen laadinnan. Vuorovaikutus rakentamisesta vastaavien ja maanomistajien sekä muiden asianosaisten kanssa jatkuu koko suunnittelun ja rakentamisen ajan. Usein tien rakentaminen alkaa jo rakennussuunnitteluvaiheessa.



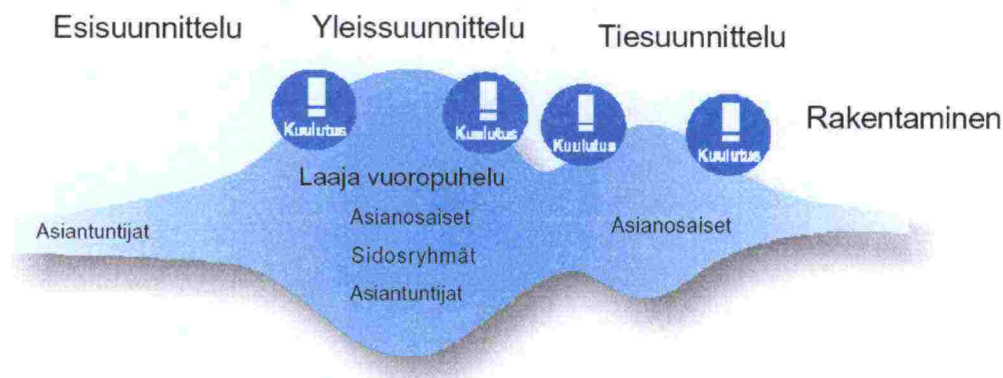
### 5.3.3 Suunnitelmien hallinnollinen käsittely

Esisuunnitelmista pyydetään isoissa liikennehankkeissa lausunnot kunnilta ja eri viranomaisilta. Yleissuunnitelma ja tiesuunnitelma ovat tielaissa mainittuja suunnitelmia, joiden käsittelyssä noudatetaan tielain ja -asetuksen mukaista hallinnollista menettelyä. Siihen kuuluu määrämuotoinen tiedottaminen, suunnitelman nähtävilläolo, mahdollisuus muistutusten tekemiseen ja lausuntojen hankkiminen. Yleissuunnitelma on tullut tielaissa mainituksi suunnitelmaksi vuonna 1998. (Tiehallinto, 2000.)

### 5.3.4 Vuorovaikutus tiesuunnitelmassa

Tiensuunnittelu on vuorovaikutteista yhteistyötä kaikissa suunnitteluvaiheissa. Vuorovaikutuksen osapuolet, laajuus ja sisältö vaihtelevat suunnitteluvaiheeseen, hankkeen koon ja luonteen perusteella (kuva 10). Esisuunnitteluvaiheessa vuorovaikutuksen pääpaino on organisaatioiden välisessä yhteistyössä (Tiehallinto, kunnat, maakuntien liitot). Yleissuunnitteluvaiheessa tiehallinnon yhteistyötahoina ovat maakuntien liitot, ympäristöviranomaiset, maanomistajat, paikalliset asukkaat, yrittäjät ja erilaiset kansalaisjärjestöt. Laaja vuorovaikutus on erityisen tärkeää juuri yleissuunnitteluvaiheessa, sillä tällöin päätetään hankkeen merkittävimmistä perusratkaisuista. Tiesuunnittelussa pääosa vuorovaikutuksesta kohdistuu hankkeen yksityiskohtiin. Osapuolia tämän suunnitteluvaiheen vuorovaikutuksessa ovat kunnat, maanomistajat, asukkaat ja yrittäjät.

Vuorovaikutuksen kautta sidosryhmät, asianosaiset ja kansalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa suunnitteluun. Samalla sen on ajateltu palvelevan suunnittelussa tarvittavan tiedon hankintaa. Vuorovaikutuksen tavoitteena on saada aikaan sellaisia ratkaisuja, jotka ovat kaikkien suunnittelun osapuolten hyväksyttävissä. Vuorovaikutus tuottaa sitä paremman tuloksen mitä varhaisemmassa suunnitteluvaiheessa se aloitetaan. Tällöin ehdotukset ja näkökannat on helpompi selvittää ja ottaa huomioon suunnittelussa.



Kuva 10. Vuorovaikutuksen laajuus eri tiensuunnitteluprosessin vaiheissa (Tiehallinto 2002).

## 5.4 Radan suunnittelu

Ratahankkeiden suunnittelu kuten tiensuunnittelukin on vaiheittain tarkentuva prosessi (kuva 11). Kunkin vaiheen suunnittelutarkkuus ja päätöksenteko sovitetaan yhteen maankäytön suunnittelun kanssa. Kaikissa radan suunnittelu- vaiheissa selvitetään myös ympäristöasiat. Merkittävissä ratahankkeissa laaditaan tarvittaessa tiensuunnittelun tapaan lakisääteinen ympäristövaikutusten arviointi. Radansuunnittelun vaiheet vaihtelevat hiukan ratahankkeesta riippuen. Pienemmissä hankkeissa voidaan joitain suunnitteluvaiheita jättää pois tai yhdistää toisiin vaiheisiin.



Kuva 11. Radan suunnittelun kulku (RHK 2000).

### Kehittämistarve

Aloite uuden radan tarpeellisuudesta tulee rataverkon kehittämisohjelmista, liikennöitsijöiden tarpeista tai yhteiskunnan muilta sidosryhmiltä. Ratahallintokeskus käynnistää kehittämisohjelman tai muun tarpeen perusteella tarveselvityksen laatimisen yhdessä ulkoisten sidosryhmien (esim. kuntien tai maakuntaliittojen) kanssa.



### **Tarveselvitys**

Tarveselvitys käsittää laajimmillaan kysyntätutkimuksen, liikennöintiselvityksen, yhteiskuntataloudellisen vaikutusselvityksen, teknisen selvityksen ja ympäristöselvityksen. Tarveselvityksen tuloksena esitetään päätelmät ja toimenpidesuosituksat.

### **Suunnittelupäätös**

Tarveselvityksen ja siitä saatujen lausuntojen perusteella Ratahallintokeskus valmistelee esityksen jatkosuunnittelusta. Eduskunnan päätettäväksi alustettavissa hankkeissa suunnittelupäätöksen tekee liikenne- ja viestintäministeriö. Päätöksen valmisteluvaiheessa kuullaan alueellista ympäristökeskusta ja ympäristöministeriötä.

### **Alustava yleissuunnittelu**

Alustavan yleissuunnittelun vaiheessa muodostetaan ratayhteydestä vaihtoehtoisia, toteuttamiskelpoisia maastokäytäviä. Maastokäytäviin suunnitellaan alustavat ratalinjaukset ja tekniset ratkaisut, selvitetään ympäristön asettamat reunaehdot, aluetarpeet, tiejärjestelyt ja ympäristövaikutukset sekä suoritetaan vaihtoehtojen vertailu. Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) tehdään yleensä alustavan yleissuunnittelun yhteydessä.

### **Vaihtoehdon valintapäätös**

Alustavasta yleissuunnitelmasta ja ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta annettujen lausuntojen perusteella Ratahallintokeskus valmistelee päätöksen yleissuunnitelmaan valittavasta vaihtoehdosta. Päätöksen yleissuunnitelman aloittamisesta ja siihen valittavasta vaihtoehdosta tekee hankkeen merkittävyydestä riippuen joko Ratahallintokeskus tai liikenne- ja viestintäministeriö.

### **Yleissuunnittelu**

Yleissuunnittelu tehdään alustavassa yleissuunnitelmassa valitusta ratavaihtoehtosta. Yleissuunnittelussa tarkentuvat uuden ratayhteyden vaikutukset, kannattavuus, kustannukset ja tekniset ratkaisut niin yksityiskohtaisesti, että ne voivat olla toteutuspäätöksen ja rakentamissuunnittelun lähtökohtina. Tässä suunnitteluvaiheessa otetaan huomioon YVA-selostus ja siitä saadut lausunnot.

### **Toteutuspäätös**

Yleissuunnitelman ja siitä saatujen lausuntojen perusteella Ratahallintokeskus tekee toteutuspäätöksen. Merkittävyydeltään suurissa hankkeissa toteutuspäätöksen tekee budjetin yhteydessä eduskunta valtioneuvoston esityksestä.

### **Lunastusmenettely**

Ratahallintokeskus hankkii rautatiealueet valtion omistukseen lunastamalla. Lunastusmenettely käynnistetään toteutuspäätöksen jälkeen.

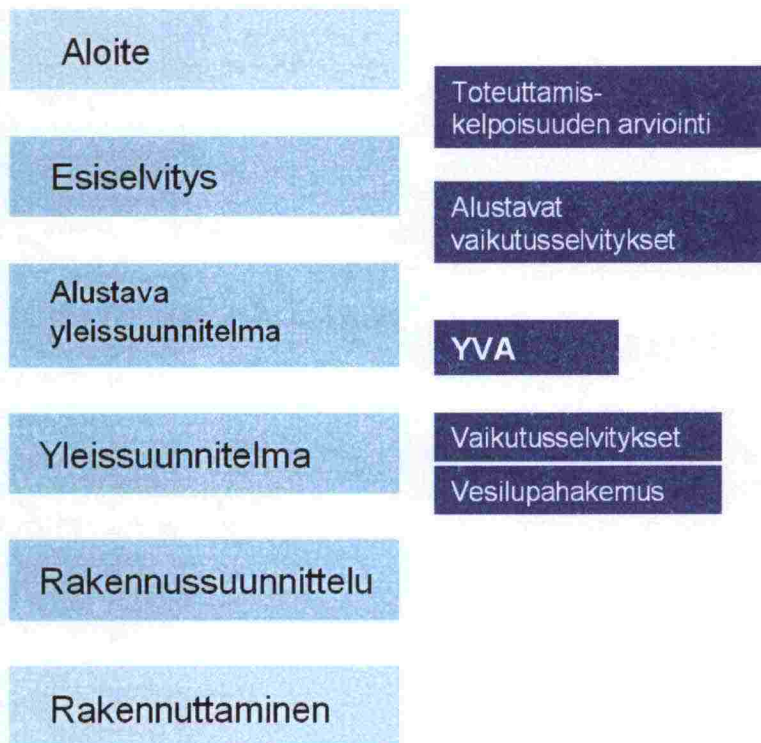
### **Rakentamissuunnittelu**

Rakentamissuunnitelmalla määritellään rakennettavan uuden radan tekninen toteutus sekä tuotetaan radan yksityiskohtaiset suunnitelmat ja muut rakentamisessa tarvittavat suunnitteluasiakirjat.

## 5.5 Vesiväylän suunnittelu

Vesiväylähankkeissa suunnittelijana ja rakennuttajana yleensä toimii Merenkululaitos. Kuvassa 12 on esitetty pelkistetysti vesiväylähankkeen suunnitteluprosessi. Hanke käynnistyy yleensä esiselvityksellä, jossa tutkitaan hankkeen toteuttamisedellytyksiä. Jos toteutusedellytykset täyttyvät, laaditaan hankkeesta alustava yleissuunnitelma. Mikäli hankkeen toteuttaminen edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, tehdään se alustavan yleissuunnittelun yhteydessä. Tämän jälkeen valitusta vaihtoehdosta laaditaan yleissuunnitelma.

Yleissuunnitelman pohjalta väylän perustamiselle haetaan vesilain mukaista lupaa (vesilupa) ympäristölupavirastosta. Hakemukseen on liitettävä YVA-selostus ja alueellisen ympäristökeskuksen siitä antama lausunto sekä tarkennetut ympäristöselvitykset. Vesiluvan saamisen jälkeen tehdään rakennussuunnitelma ja urakka-asiakirjat, minkä jälkeen voidaan aloittaa rakentaminen.



Kuva 12. Vesiväylän suunnitteluprosessi (LVM 2003b).

### 5.5.1 Vesiväyliin liittyvä päätöksenteko

Vesiväyliin suunnitteluun liittyvät päätökset tekee Merenkululaitos. Laiva- ja veneväylät osoitetaan maakuntakaavoissa, joista päättävät maakuntaliitot. Kaavoissa osoitetaan useimmiten vain olemassa oleva väylästä. Kaavat eivät suoraan sido Merenkululaitosta suunnittelussa, sillä väylän sijainti päätetään vesilain mukaisessa luvassa, jonka myöntää ympäristölupavirasto.



## 5.6 Arviointi hankkeissa

### 5.6.1 Vaikutusarviointi

Infrahanketta on mahdotonta toteuttaa siten, ettei sillä olisi vaikutuksia. Tämän vuoksi hankkeiden vaikutuksia on syytä tarkastella. Hankkeesta laadittavat vaikutusarviot tehdään hankkeen suunnitelmien pohjalta.

Hankkeen eri vaikutukset arvioidaan kaikissa suunnitteluvaiheissa. Arviointi tarkentuu suunnittelun edetessä ja on perusteena jatkosuunnittelusta sekä mahdollisesta toteuttamisesta tehtäville päätöksille. Suunnittelun aikana vaikutusten arviointia käytetään vaihtoehtojen vertailuun sekä perusteena valinnoille, joissa päätetään jatkosuunnitteluun otettavista vaihtoehdoista (Tiehallinto, 2002).

Vastuu hankkeiden vaikutusten arvioinnista on hankkeen toimeenpanevalla taholla. Tällaisia tahoja ovat viranomaisista mm. Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos. Hankkeen arviointi edellyttää monipuolista yhteistyötä kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten sekä eri alojen asiantuntijoiden kanssa.

Vaikutustarkasteluissa käsiteltäviin vaikutuksiin ei tässä työssä puututa yksityiskohtaisemmin. Hankkeissa pääasiassa tarkasteltavat vaikutukset on kuitenkin jäsennelty taulukossa 1.

Taulukko 1. Arvioitavat vaikutukset liikennehankkeissa (Tiehallinto, 2002).

#### Ympäristö

##### Vaikutukset ihmisiin ja yhteisöihin

terveys

elinolot: sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristölliset

hyvinvointi ja viihtyisyys

##### Vaikutukset yhdiskunnan kehitykseen ja maankäyttöön

alue- ja yhdiskuntarakenne

maisema ja kaupunkikuva

kulttuuriperintö

##### Vaikutukset luontoon

arvokkaat alueet ja kohteet

maaperä, vedet, ilma, ilmasto, kasvillisuus, eliöt ja näiden keskinäinen vuorovaikutus

luonnon monimuotoisuus

##### Vaikutukset luonnonvarojen kestäväan käyttöön

#### Liikenne

##### Liikenneolot

Liikenteen sujuvuus

Tien palvelutaso

Kulkumuotojakautuma

Tien kunto

Tieverkon yhdistävyys

Kohteiden saavutettavuus

##### Liikenneturvallisuus

Kuolleiden määrä (auto-/ kevytliikenne)

Henkilövahingot

#### Talous

##### Yhteiskuntataloudellinen laskelma - YHTALI

Rakennuskustannukset

Hoito- ja ylläpitokustannukset

Liikenteen valvontakustannukset

Investoinnin jäännösarvo

Ympäristökustannukset

Henkilö-/ tavaraliikenteen: ajoneuvo-, aika- ja onnettomuus-kustannukset

### 5.6.2 Ympäristövaikutusten arviointi

Sekä turvallisuuden, liikennöitävyyden että väylätekniisten seikkojen lisäksi on väylien rakentamisessa ja suunnittelussa kiinnitettävä huomiota ympäristönäkökohtiin. Lisäksi väylä on sijoitettava ja tehtävä siten, että väylän ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi (Tiehallinto, 2002).

Ympäristövaikutusten arviointia ohjaavat arviointimenettelystä annettu laki ja muut väylälaitoskohtaiset ohjeet. Lain mukaista YVA-menettelyä on noudatettava merkittävässä väylähankkeissa sekä ympäristöministeriön päätöksellä myös muissa hankkeissa, jotka saattavat aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia (Tiehallinto, 2002).

Ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoituksena on esittää hankkeen toteuttamisesta luontoon, rakennettuun ympäristöön ja ihmisiin aiheutuvat vaikutukset. Vastuu arvioinnista on väylävirastoilla, mutta työ edellyttää laajaa yhteistyötä kuntien sekä ympäristökeskusten kanssa (Tiehallinto, 2002).

Vuorovaikutus- ja osallistumismenettelyssä käytävät keskustelut eivät nykyisellään kohtaa. Keskustelujen sisältö on usein marginaalista ja keskittyy liikaa yksityiskohtien puimiseen. Voidaan puhua ns. "show stopper" -asioista, joihin keskustelu hankkeesta kärjistyy ja joiden vuoksi koko hanke saattaa pysähtyä. Tällaisia "show stoppereita" ovat mm. liito-oravat. "Show stopper" asia on nimenomaan nykypäivän trendi, sillä oikeuskäytäntö luontoasioissa muotoutuu vasta ennakkopäätösten myötä. Muutaman vuoden kuluttua keskustelut asian tiimoilta on käyty ja pelisäännöt ovat selkeytyneet. (Haastattelut, 2003.)

### 5.6.3 Vaikutusarvioinnin ongelmia

Yhden ongelman muodostaa hankkeiden vaihtoehtojen muodostaminen ja niiden vertailu. Todellinen vaihtoehtojen vertailu pitäisi suorittaa vasta YVA:a laadittaessa eikä sitä ennen. Nykyään vaihtoehdot on jo hyvin pitkälle lyöty lukkoon ennen yleissuunnitelmavaihetta, jossa ympäristövaikutustenarviointikin tehdään (Haastattelut, 2003).

Olisi tärkeää ymmärtää, millainen hanke on ja millainen vaikutustenarviointikierros hankkeeseen liittyy. Pitäisi osata määrittää etukäteen, kokemuksen kautta, millaisia selvityksiä tarvitaan (Haastattelut, 2003). Usein tavallisin syy hankkeiden viivästymiseen ovat puutteellisesti laaditut selvitykset. Selvitykset tuleekin laatia huolellisesti eikä lopputulos saa olla "ennalta tiedossa". Vaikutusarvioiden tulosten pohjalta pitäisi olla mahdollista, että hanke ei välttämättä toteudu (Haastattelut, 2003).

Lainsäädännön mukaan yleinen etu menee yksityisen edun edelle. Tämä johdattaa herkästi siihen, että hankkeista laadittavia selvityksiä vedätetään näyttämään yhteisen edun kannalta paremmiksi kuin asiat todellisuudessa ovat (Haastattelut, 2003).



Tarveselvitysvaiheessa tai muissa aikaisemmissa suunnitteluvaiheissa tulisi suorittaa jonkinlainen arviointi hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteutettavuudesta. Tämä arviointi voisi käsittää taloudellisen, teknisen ja ympäristöllisen toteutettavuuden arvioinnin (Haastattelut, 2003).

Hankkeella on olemassa sen valmistuttua monia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia. Niitä pitäisi arvioida eli vaikutusten arviointi pitäisi ulottaa myös hankkeen valmistumisen jälkeiselle ajalle. Nykyään arviointiprosessi ulottuu siihen, kun hankkeen rakentamistyö päättyy (Haastattelut, 2003).

Hankkeen tulevaisuuksista tulisi laatia erilaisia skenaarioita ja arvioida niiden toteutumisen mahdollisuuksia. Skenaarioilla pyritään arvioimaan tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvien toimintaympäristön prosessien, häiriöiden, muutosten ja murrosten vaikutusta hankkeeseen.

#### 5.6.4 Hankearviot

Väylähankkeiden arvioinnilla selvitetään hankkeen edullisuus yhteiskunnan kannalta. Hankearviota hyödynnetään perusteltaessa hankkeen tärkeyttä ja määritettäessä sen merkittävyyttä sekä toteuttamisen tärkeyttä.

Päätöksenteko edellyttää eri hankkeiden arvioimista yhdenmukaisilla menetelmillä. Liikenne- ja viestintäministeriön teettämässä liikenneväylähankkeiden yleisohjeessa on määritetty periaatteet tie-, rata- ja vesiväylähankkeiden arviointiin. Yleisohjeen rinnalla arvioinnissa käytetään väylävirastojen yksityiskohdaisempaa ohjeistusta ja arviointimenetelmiä (LVM 2003a).

Väyläinvestointien hankearviointi on päätöksenteon apuväline ja osa hankkeen suunnittelua. Hankearvioinnilla tuotetaan tietoa hankkeiden vaikutuksista ohjelmointi- ja investointipäätösten tausta-aineistoksi sekä maankäytön suunnittelua varten. Kun eri hankkeista saadaan vertailukelpoista tietoa, voidaan edistää yhteiskunnan edun mukaisia päätöksiä. Arvioinnin ohjeistamisen tavoite on hankearviointien yhdenmukaisuus, läpinäkyvyys ja toistettavuus niin, että arvioinnin tekijälle jää myös vapautta omaan harkintaan ja innovatiiviseen soveltamiseen. Tarkoituksena on, että yhdenmukaisesti laaditun kannattavuuslaskelman rinnalla arvioidaan laajasti hankkeen vaikutuksia tie- ja liikenneoloihin, ja erityisesti tarkastellulle hankkeelle ihmisten liikkumiselle asetettujen tavoitteiden näkökulmista. Näitä näkökulmia ovat esimerkiksi:

- ihmisten liikkuminen
- elinkeinoelämän tarpeet ja kilpailukyky
- alueiden elinvoima ja kehittyminen
- turvallisuus
- ympäristö
- taloudellisuus.

### 5.6.5 Hankearvioinnin ongelmia

Hankkeet eivät ole nykyään selkeästi liikenneväylien rakentamista, vaan niihin liittyy yksittäistä liikenneväylää laajempia maankäytöllisiä ulottuvuuksia. Tämä asettaa perinteisille, liikenneväylää tarkasteleville hankearvioinnin menetelmille erityisiä haasteita.

Yhteiskuntataloudellinen tarkastelutapa muuttaa hankkeen hyödyt ja haitat rahamääräisiksi liian yksioikoisesti. Tämä on niin sanotun teknis-taloudellisen tarkastelun ongelma. Tarkastelussa ei huomioida hankkeen kaikkia yhteiskuntaan kohdistuvia kerrannaisvaikutuksia. Tällaisen vaikutusarvioinnin tuloksia tuijotetaan liian tarkasti ja sanallisesti esitetyt, vaikeammin arvioitavissa olevat vaikutukset helposti ohitetaan. Tarkastelu hankkeen vaikutuksista pitäisi laatia vielä entistäkin kokonaisvaltaisemmin ja samalla siihen voisi sisällyttää arvokeskustelua vaikutuksista ja yleensä hankkeesta.

Vaikutusarvioiden pohjalta tehdään eri vaihtoehtojen vertailut sekä päätökset hankkeen jatkosuunnittelusta ja toteuttamisesta (Haastattelut, 2003). Kannattavuuslaskelmaan sisältyy yleensä infrastruktuurin kustannukset, liikennöinnin kustannukset, aikakustannukset ja onnettomuuskustannukset. Laskelman ulkopuolelle jäävät yleensä vaikutukset yhdyskuntien kehittymiseen (esim. elinkeinoelämä, työllistyvyys, mahdollisuudet), laadulliset palvelutasotekijät (toimintavarmuus ja täsmällisyys), sosiaaliset vaikutukset ja pääosa ympäristövaikutuksista.

Kaikki hankkeet eivät ole välttämättä yhteiskuntataloudellisen arvioinnin näkökulmasta kannattavia. Tämä ns. YHTALI-kehikon mukainen arviointi ei kuitenkaan ole ainoa totuus hankkeen kannattavuudesta ja sen yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi joitakin hankkeita ei laskennallisesti saada YHTALI-menetelmällä kannattaviksi, mutta silti ne ovat mukana toteuttamiseen tähtäävissä ohjelmissa niiden merkittävyyden ja yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi (Haastattelut, 2003).



## 6 VUOROVAIKUTUS

### 6.1 Vuorovaikutus, osallistuminen ja tiedottaminen

Avoin tiedottaminen, osallistuminen ja vuorovaikutus ovat keskeisiä periaatteita, joita pitäisi noudattaa kaikessa infrastruktuurin suunnittelussa. Maankäyttö- ja rakennuslain yhtenä tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (MRL).

Osallistumisen tarkoituksena on, että ne, joita kaavoitus tai suunnittelu koskee, voivat seurata prosessia, saada siitä tietoa sekä tuoda omat näkemyksensä suunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden tietoon, ja näin vaikuttaa suunnittelua koskeviin päätöksiin.

Tiedotuksen tarkoituksena on kertoa, mitä ollaan tekemässä ja minkä takia. Lisäksi tarkoituksen on pitää kaikki osapuolet ajan tasalla hankkeen tilanteesta sen edetessä.

### 6.2 Osallistuminen

#### 6.2.1 Osallistumisen lainsäädännöllinen perusta

Osallistumisen ja vaikuttamisen lähtökohdat on kirjattu **perustuslakiin**. Vuonna 2000 voimaan tullut uusi **maankäyttö- ja rakennuslaki** korostaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Laissa säädetään mm. vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa (62 §), osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta (63 §), kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville ja tähän kuuluvasta kunnan jäsenille ja osallisille varattavasta tilaisuudesta esittää muistutuksia (65 §).

**Ympäristönsuojelulain** yhtenä tavoitteena on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (1 §). Lain 37 §:n mukaan muillekin kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmoittaa mielipiteensä. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (**YVA-laki**) tavoitteena on mm. lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä selvitetään ja arvioidaan hankkeiden ympäristövaikutukset sekä kuullaan viranomaisten ohella niitä, joiden oloihin ja etuihin hanke saattaa vaikuttaa.

**Hallintolaki** 1.1.2004 (hallintomenettelylaki) sääntelee mm. käsiteltävien asioiden julkisuutta. Lain mukaan asian vireilläolosta on ilmoitettava julkisesti, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. **Julkisuuslain** uudistuksella määritellään, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa laissa tai muussa laissa toisin säädetä. Laissa säädetään viranomaiselle velvollisuus aktiivisesti edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Kansalaisen osallistumisen kannalta on merkittävää, että asioiden valmistelun julkisuutta on lisätty (19 §).

### 6.2.2 Vuorovaikutuksen haasteita

Vuorovaikutuksen suunnittelu asettaa suunnittelijan kovien haasteiden eteen. Oman sektorin huippuasiantuntemuksen lisäksi vaaditaan oikeaa asennetta, viestintätaitoja sekä vuorovaikutusprosessin ymmärrystä. (Leskinen A., 1999.)

Asiantuntemuksen merkitys korostuu entisestään lisättäessä vuorovaikutusta suunnitteluprosessissa. Usein luullaan, että suunnittelijan ammattitaidon merkitys vähenee, kun tekniseen suunnitteluun otetaan mukaan maallikoiden näkemykset. Vuorovaikutteinen suunnittelu kuitenkin vaatii suunnittelijalta runsaasti ammattitaitoa ja oman alansa seuraamista. Suunnittelussa tehtyjä valintoja ja linjauksia joudutaan avoimesti perustelemaan monenlaisia vastargumentteja, epäilyksiä ja vaihtoehtoisia esityksiä vastaan. (Leskinen A. 1999.)

Työssä tehdyissä haastatteluissa nousi esille, että suunnitteluprosessissa käytävän vuorovaikutuksen ajankohtaa olisi syytä aikaistaa. Tarveselvitysvaihe voisi olla se suunnittelun vaihe, jossa käytäisiin nykyistä laajempaa keskustelua ja vuoropuhelua hankkeesta. Virkamiesten keskuudessa on kahta erilaista linjaa vuorovaikutuksen toteuttamisen muodosta. Toisen koulukunnan mukaan tiedotuksen ja vuorovaikutuksen tulee olla avointa koko hankkeen ajan. Toisen koulukunnan mukaan tiedottamisesta pidättäytymällä hanke saadaan helpommin etenemään.

Vuorovaikutuksen kautta hankkeesta käytävässä keskustelussa eri sidosryhmien kesken on usein lähtökohtana jonkinlainen vastakkainasettelu. Tällaisessa vastakkainasettelussa tuhlataan molempien osapuolten resursseja. Vastakkainasettelua voitaisiin ennalta ehkäistä ottamalla kaikki osapuolet nykyistä aikaisemmassa vaiheessa mukaan suunnitteluun. Nykyään vaihtoehdot on jo vuorovaikutuksen alkaessa lyöty hyvin pitkälle lukkoon, eikä vuorovaikutuksen tuloksena mahdollisesti syntyville ehdotuksille olla enää avoimia (Haastattelut, 2003).

### 6.3 Osalliset

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaan osallisia ovat alueen maanomistajat sekä ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. Lisäksi osallisia ovat viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Osallisia voivat siten olla esimerkiksi kunnat, hallintokunnat, valtion viranomaiset, asukas- ja ympäristöyhdistykset tai kylätoimikunnat.

Osalliset voivat olla järjestäytyneitä tahoja tai yksityisiä ihmisiä. Järjestäytyneitä tahoja ovat esimerkiksi kansalaisjärjestöt, tilapäiset toimintaryhmät tai kansalaisliikkeet. Järjestäytyneet ryhmät osallistuvat suunnitteluun ja vuoropuheluun edustajiensa välityksellä ja yhteistyö niiden kanssa on usein säännöllistä ja jatkuvaa. Yksityiset ihmiset voivat olla osallisia mm. kansalaisina, asukkaina tai yleensä ympäristön käyttäjinä (MRL).

Osalliset täytyy löytää ennen hankkeen aloittamista. Aktiivisimmat osallistuvat ilman erikoista tiedottamista, mutta suurimman osan tavoittaminen on tiedot-



tamisen haaste. Tarvitaan monipuolista tiedottamista, varsinkin kun osallisia on paljon tai heitä on vaikea tunnistaa.

Toisaalta on löydettävä ne osalliset, joiden osallistuminen on suunnitteluprosessin onnistumiseksi välttämätöntä. Näitä avainryhmiä voivat olla esimerkiksi lupaviranomaiset, henkilöt, joihin hankkeen vaikutukset erityisesti kohdistuvat, tiedossa olevan konfliktin osapuolet ja tietyt muut asiantuntijat. Heidät pitäisi innostaa mukaan suunnitteluun ja heille pitäisi löytää sopivat osallistumisen ja yhteistyön tavat (MRL).

Nykyisin osallisilla etenkin ns. yhden asian liikkeillä on käytössään huippuosaamista sekä laajat verkostot ja vaikutuskanavat kaikilla päätöksenteon tasoilla EU-parlamenttia myöten. Yhden asian liikkeet hallitsevat tiedottamisen, julkisuuden hyödyntämisen ja valitusprosessit jopa paremmin kuin hankeorganisaatio. Tämä tulee myös ottaa huomioon osallistumista suunniteltaessa (Haastattelut 2003).

Eräs osallistumisen erityispiirre, joka on ilmennyt nimenomaan Vuosaaren satamahankkeessa, on hankeprosessin tahallinen haittaaminen. Tietyillä osallisilla on lähes rajattomat resurssit hankkeen vastustamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa hankkeen etenemisen haittaamista hidastamalla sitä valituksilla. Yhteisen hyvän näkökulmasta tällainen toiminta ei ole hyväksyttävää. Pieni joukko äänekkäitä vastustajia yrittää saada yhteiskunnan toimimaan haluamallaan tavalla välittämättä toimintansa taloudellisista ja yhteiskunnallisista seuraamuksista.

#### **6.4 Median rooli hankkeissa**

Viestinnän merkitys yhteiskunnassa on kasvanut. Oikea-aikainen ja asian kannalta olennainen tieto on tärkeää päätöksenteossa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Se mahdollistaa yksilöiden ja yhteisöjen osallistumisen asioiden valmisteluun. Viestinnän tehtävänä on kertoa valmisteilla olevista asioista, edistää kansalaiskeskustelua ja ihmisten osallistumista asioiden valmisteluun.

Medialla on yhteiskunnassa keskeinen rooli tiedon, näkökulmien, mielipiteiden, ihmisten ja ilmiöiden esittäjänä. Vaikka median suoranaisia vaikutuksia (vaikkapa äänestyskäyttäytymiseen) on vaikeaa erottaa muista päätöksiin ja asenteisiin vaikuttavista tekijöistä, voidaan varmuudella kuitenkin sanoa, että media tarjoaa voimavaroja keskusteluihin ja päätöksentekoon. Mediaa voi luonnehtia yhdeksi keskeiseksi yhteiskunnalliseksi vaikuttajaksi.

Medialla on merkittävä vaikutus mielipiteenmuodostuksessa. Tiedotusvälineissä esitettyjen asioiden pohjalta ihmiset muodostavat peruskäsityksensä hankkeesta. On tärkeä huomata, että päätöksentekijät ja asiantuntijat saavat helposti tietopohjansa mediasta, vaikka heillä olisi käytettävissä muitakin tietolähteitä. Median kautta välitettävässä tiedossa on keskeistä sen helppo ymmärrettävyys ja siten nopea omaksuminen. Usein hankkeesta muuten saatavilla oleva lisätieto on asiakirjamuotoisena vaikeasti omaksuttavaa, eikä esimerkiksi päätöksentekijöillä ole ajanpuutteen vuoksi resursseja perehtyä siihen huolellisesti.

Median tarkoitus ei ole ottaa päätöksentekijöiden roolia eikä myötävaikuttaa päätöksiin. Tiedotusvälineiden rooliin kuitenkin kuuluu perinteisesti ottaa kantaa asioihin. Median eräs tehtävä on heijastella yleistä asian ympärillä käytävää keskustelua ja kerätä kaikenlaisia mielipiteitä. Median tehtävä on tuoda esille hankkeen perimmäinen syy ja arvoperusta. Hanke joutuu yleensä median syyniin, jos ei ole selvillä, onko hankkeen toteuttaminen poliittisten päättäjien tietoinen ratkaisu (Haastattelut, 2003).

Lehdistöllä on periaatteessa kaksi erityyppistä raportointitapaa. Se toimii joko sivustakatsojana ja raportoi eri tahojen välisestä argumentoinnista. Eräs lehdistön tapa ottaa kantaa asiaan on kolumni tai muu mielipiteitä sisältävä kirjoitus (Haastattelut, 2003).

## 6.5 Hankkeen tiedotus

Tiedottamisen ja vuorovaikutuksen merkitystä hankkeen päätöksenteon ja riskien hallinnassa ei voi liikaa korostaa. Lähes poikkeuksetta on useiden projektien jälkiarvioinneissa kritisoitu tiedottamista. Nykyaikaiset tiedonsiirtomenetelmät kuten internet helpottavat tiedonsiirtoa ja luovat uusia kanavia tavoittaa eri kohderyhmiä. Ne eivät kuitenkaan poista ymmärrettävän tiedon tuottamiseen liittyviä ongelmia eivätkä korvaa suullisen viestinnän tarvetta. (Ottman, R., 2002.)

Tehokasta ja toimivaa tiedottamista voisi luonnehtia siten, että se pyrkii suunnamaan huomiota oleellisiin asioihin. Tiedottamista varten on olemassa suuri koneisto jatkuvassa valmiudessa. Hankkeesta pitäisi tiedottaa säännöllisin väliajoin huolimatta siitä, että varsinaista uutta sanottavaa ei olisikaan. Tiedotuksessa pitäisi pyrkiä välttämään hiljaiseloa. Yleisen mielipiteen ja hankkeen hyväksynnän saavuttamisen kannalta aktiivinen tiedotus on toimivin ratkaisu. Tiedottajan ja koko tiedottamiseen osallistuvan koneiston on toimittava jatkuvasti. Jos hankkeella ei ole omaa tiedottajaa tai tiedotusta tapahtuu harvakseltaan, voi ulospäin välittyä kuva, että hankkeella on jotain salattavaa tai sen tekemisessä on jotain ongelmia. (Haastattelut, 2003.)

Median toiminnan kannalta ei ole suurta merkitystä onko hankkeella oma tiedottaja. Kokeneina tiedonhankkijoina toimittajat osaavat kaivaa faktat juttujen perustaksi tavalla tai toisella. Tiedottajan merkitys korostuu hankkeen näkökulmasta. Tiedottajan tehtävä on herättää keskustelua hankkeesta, suunnata keskustelua haluttuun suuntaan ja paikata mahdolliset vauriot. Tiedottajan tulee myös pitää yllä hankeorganisaation valmiutta reagoida äkkinäisiin tapahtumiin. (Haastattelut, 2003.)

Tiedottajalla tulee olla arvovaltaa ja arvostusta organisaatiossa. Toisin sanoen tiedottajan tulee istua hankkeen johtoryhmässä ja tarvittaessa muissa työryhmissä. Tiedottajalla täytyy olla ajantasainen tieto hankkeen asioista ja todellisista tapahtumista. (Haastattelut, 2003.)

Tiedottajan asema on nykyisissä organisaatioissa heikko. Osapuolten väliltä puuttuu keskinäinen, tasavertainen arvostus sekä kyky keskustella asioista "samalla kielellä". Ammatilliset ennakkoluulot ja eri asioiden arvostukset ovat



voimakkaasti läsnä työn tekemisessä johtuen lyhyestä yhteistoiminnan historiasta.

Hankkeen tiedottaminen täytyy ymmärtää puheoikeutena. Lehdistö kirjoittaa kiinnostavasta aiheesta huolimatta siitä, annetaanko hankkeen puolesta lausuntoja. Tiedottaminen on tavallaan hankeorganisaation puheoikeus, oikeus argumentoida ja käydä keskustelua. Mikäli tiedotuslinja on niukka, tai jos lausuntoja ei anneta ollenkaan, tämä puheoikeus menetetään.

Hankkeet ovat nykyään muuttuneen vaikeammin miellettaviksi osahankkeista koostuviksi kokonaisuuksiksi. Tiedotuksen avulla pitäisi suuri yleisö saada näkemään hankkeen ns. "big picture". Tiedotuksessa yleisöä ei saa hukuttaa yksityiskohtien tulvaan vaan ymmärrettävästi selittää hankkeen laajempi kokonaiskuva ja merkitys koko yhteiskunnalle. (Haastattelut, 2003.)

Tiedotuksen ajoitus täytyy olla median kannalta oikea. Aihetta ei kannata tyrkyttää liian voimakkaasti tiedotusvälineille. Omat tarpeet täytyy sovittaa toimittajan tarpeisiin. Hyvin kirjoitettu tiedote menee median seulasta läpi ja sen sisältämä viesti painottuu oikein. (Haastattelut, 2003.)

Vuosaaren satamahankkeessa tähän tiedotuksen ongelmaan haettiin ratkaisua palkkaamalla tiedottaja. Ammattitiedottajan käyttämisessä koetaan kuitenkin olevan tiettyjä ongelmia. Tiedottajalla saattaa olla usein liian toimittajamainen ote hankkeesta tiedottamisessa. Tällöin tiedotuksessa korostuvat liikaa uutismaiset asiat. Tiedottaminen hankkeesta ei välttämättä kuitenkaan tarkoita uutisointia, vaan sillä pitäisi pyrkiä lisäämään positiivista kuvaa hankkeesta. (Haastattelut, 2003.)

Vuosaaren satamahankkeeseen tiedottaja palkattiin myöhäisessä vaiheessa. Tiedottajan palkkaamisesta huolimatta hankkeen tiedotus ei ole ollut kovinkaan aktiivista. Ulospäin vaikuttaa siltä, ettei Vuosaaren satamahankkeen projektinjohto panosta tosissaan tiedottamiseen, eikä sitä median hankkeesta viestittämät asiat kiinnosta. Vuosaaren satamahankkeen tiedottamisessa on toimitettu perinteisellä, matalalla profiililla. Aina kun tiedottamisrintamalla on hiljaista, tehdään tilaa kysymyksille ja epäilyille. (Haastattelut, 2003.)

Erillisen tiedotussuunnitelman laatiminen suurimmissa väylähankkeissa on osoittautunut tarpeelliseksi. Tiedotussuunnitelmassa tulisi ulkoisen tiedottamisen lisäksi tarkastella myös projektin sisäistä tiedottamista ja vuorovaikutusta. Tämä kuitenkin usein unohdetaan tai sen toimivuuteen ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Suunnitelmien teossa ja itse käytännön toimenpiteiden toteutuksessa voidaan harkita myös oman tiedottajan palkkaamista hankkeelle. (Ottman, R., 2002.)

Perinteinen tiedottamissuunnitelma pitää sitoa myös edellä esiteltyyn strategiatyöhön. Suunniteltaessa tiedotusta on tärkeää sisäistää hankkeen strategian mukaiset perusteet ja kokonaiskuva. Toisin sanoen tiedotuksen näkökulman ja viestin on oltava laajempi eikä keskittyä pelkästään hankkeen ajankohtaisiin tapahtumiin. Tiedotuksessa on painotettava hankkeen tuomia etuja ja suunnattava sillä tavoin huomiota oikeaan suuntaan eli pois merkityksettömistä yksityiskohdista. Tiedotussuunnitelma onkin osa hankkeen strategiaa.

## 7 POLIITTIS-HALLINNOLLINEN PROSESSI

### 7.1 Poliittis-hallinnollisuus infrahankkeessa

Infrahankkeiden suunnittelu- ja toteutusprosessissa suurin osa resursseista on panostettu perinteiseen, tekniseen suunnitteluun ja erilaisten selvitysten tuottamiseen. Hankkeiden eteneminen on kuitenkin harvoin kiinni siitä, että hankkeesta laaditut suunnitelmat tai selvitykset ovat teknisesti puutteellisia. Suunnitteluprosessin ja selvitysten laatiminen osataan hyvin ja prosessin hallitsemiseksi kehitetyt laatujärjestelmät ja suunnitteluohjeet ovat erittäin korkeatasoisia. Tämän työn taustalla on vaikuttanut kokemus siitä, että ongelmat, joita hanke edetessään kohtaa, liittyvät muihin, yhteiskunnallisiin ja poliittisiin tekijöihin.

Poliittis-hallinnollisessa prosessissa hallinnolla tarkoitetaan lähinnä hankkeita valmistelevaa, pysyvää hallintokoneistoa eli virkamieskuntaa ja politiikalla tarkoitetaan vaaleilla valittuja edustajia (kansanedustajat, kunnallispoliitikot), joiden toimikausi on määräaikainen. Poliittista ohjaus- ja päätöksentekoprosessia sekä virkamiestyötä on kuitenkin vaikea erottaa toisistaan, minkä vuoksi niitä on käsitelty tässä työssä yhdessä.

### 7.2 Hallinto ja politiikka

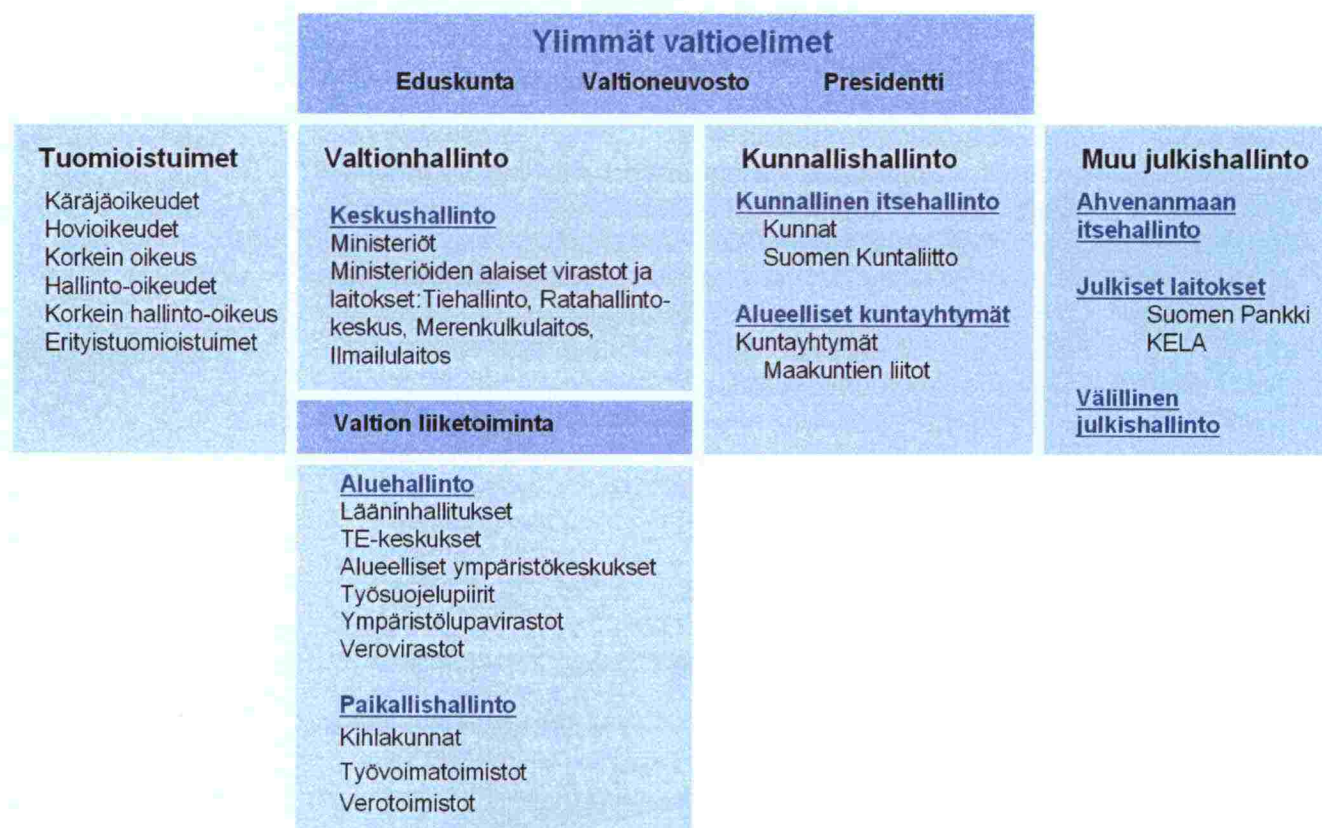
#### 7.2.1 Julkishallinto

Suomen julkishallinto muodostuu valtion ylimmistä elimistä ja valtionhallintojärjestelmästä, joka sisältää keskushallinnon, aluehallinnon ja valtion paikallishallinnon. Kunnallishallinto on osa julkista hallintoa kuten myös riippumaton tuomioistuineläitos. Julkishallinnon perinteiset tehtävät ovat yleinen hallinto ja järjestys, turvallisuus ja maanpuolustus. Hyvinvointitehtävät ovat opetus, tiede ja kulttuuri, sosiaaliturva sekä terveydenhuolto. Perusrakentamistehtäviä ovat asuminen, ympäristö ja liikenne. Talouden toimintaan julkishallinto osallistuu omistajana ja elinkeinoelämän edistäjänä. (www.suomi.fi, 2003)

Kuvassa 13 on esitetty julkishallinnon organisaatio. Infrahankkeen kannalta tärkeimmät organisaation osat ovat valmisteluvaiheessa keskushallinnon ministeriöiden alaiset väylävirastot, mm. Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Merenkululaitos. Hankkeen etenemisen kannalta keskeinen rooli on eri ministeriöillä, joista erityisesti korostuvat valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Hankkeen aikaisista viranomaistahoista keskeisiä ovat kunnallishallinnon organisaatiot ja ne aluehallinnon organisaatiot, joiden toimialueeseen hanke kuuluu sekä todennäköisesti tuomioistuimet valitusprosessien käsittelyn kautta.

Ylimmän valtakunnallisen ohjaus- ja päätöksentekotason muodostavat eduskunta, valtioneuvosto ja presidentti. Eduskuntaan vietävät infrahankkeita koskevat asiat kulkevat liikennevaliokunnan (lait ja asetukset) tai valtiovarainvaliokunnan liikennejaoston kautta (Tielaitos, 1995).





Kuva 13. Julkishallinnon organisaatiokaavio (www.suomi.fi, 2003).

Valtioneuvoston alaisena toimivat ministeriöt, joilla on tietty hierarkkinen järjestys valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmässä. Tämä tulee ottaa huomioon hankeideaa markkinoitaessa. Infrahankkeiden kannalta merkittävimmät hallinnon alat ovat (Haastattelut, 2003):

1. valtiovarainministeriö
2. kauppa ja teollisuusministeriö
3. liikenne- ja viestintäministeriö
4. ympäristöministeriö
5. sisäasiainministeriö
6. työministeriö.

Valtiovarainministeriö vastaa valtioneuvoston osana, taloudellisena yhteen sovittajana ja hallinnonalansa ohjaajana tasapainoisen ja kestävä kasvun talouspolitiikasta, valtiontalouden hyvästä hoidosta, tuloksellisesta julkisesta hallinnosta sekä näiden edellyttämästä kansallisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä (Valtiovarainministeriö, 2003). Suurten infrahankkeiden rahoitus tulee valtion budjetista. Valtiovarainvaliokunnan liikennejaos päättää liikennehankkeiden rahoituksesta, joten valtiovarainministeriö on sen vuoksi avainasemassa hankkeiden toteuttamisen suhteen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö osallistuu ja vaikuttaa elinkeinopolitiikan asiantuntijana talouspoliittiseen päätöksentekoon. Ministeriön päätehtävänä on parantaa elinkeinoelämän ja yritysten kilpailukykyä ja toimintaedellytyksiä (Kauppa- ja teollisuusministeriö, 2003). Kauppa- ja teollisuusministeriön intressi suurten infrahankkeiden toteuttamiseen johtuu siitä, että hankkeilla pyritään parantamaan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä ovat laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet sekä alan yrityksillä kilpailukykyiset toimintamahdollisuudet (Liikenne- ja viestintäministeriö, 2003). Liikenne- ja viestintäministeriön alaiset virastot (Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Merenkululaitos) toimivat suurten liikennehankkeiden valmistelijoina ja operatiivisesta toiminnasta vastaavina tahoina.

Ympäristöministeriö edistää kestävästä kehityksestä, ja sen tavoitteena on hyvä ja turvallinen elinympäristö, luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä asunto-olojen kehittäminen (Ympäristöministeriö, 2003). Ympäristöministeriö ja sen alaiset virastot vaikuttavat hankkeisiin ympäristön etua valvovina viranomaisina.

Sisäasiainministeriö on alue- ja paikallishallinnon, aluekehityksen sekä maan sisäisen turvallisuuden ministeriö. Aluehallinnon ja valtion yleisen paikallishallinnon kehittämisen vastuualueella haasteena on erityisesti hallinnon palvelurakenteiden kehittäminen. Itsehallinnollisten kuntien toiminnan osalta ministeriö vastaa lainsäädännön valmistelusta ja kunnallistalouden kehittämisestä. Alueellisen kehittämisen osalta ministeriö vastaa valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja koordinoi kehittämisohjelmien toimeenpanoa, seurantaa ja arviointia. (Sisäministeriö, 2003.)

## 7.2.2 Poliittisen ohjauksen asiakirjat

Hanketta tulee peilata monessa mielessä poliittisen ohjauksen asiakirjoihin. Hankkeen tulisi täyttää strategisessa, rahoituksellisessa ja lainsäädännöllisessä mielessä poliittisen ohjauksen asiakirjoissa esitetyt reunaehdot.

Valtakunnallisella tasolla poliittisen ohjauksen keskeisimmät asiakirjat ovat:

- hallitusohjelma
- vuosittainen tulo- ja menoarvioesitys
- lait ja asetukset
- eduskunnan ponnet ja vastaukset
- valtioneuvoston periaatepäätökset
- komiteat yms. (toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintö)
- muut poliittiset kannanotot.

Edellä esitetyissä asiakirjoissa asetetaan liikennesektorille tavoitteita ja päämääriä, joiden perusteella ministeriöt laativat suunnitelmiaan ja ohjaavat alemman hallinnon toimintaa. Poliittisen ohjauksen välittäminen alemmalle hallinnon tasolle on ministeriöiden tehtävä (Ruostetsaari, I., 1995).



### 7.2.3 Hallinto alueellisella tasolla

Suomen aluehallinto koostuu valtion aluehallinnosta ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta. Valtion aluehallintoviranomaiset toteuttavat keskushallinnon niille antamia tehtäviä alueellisella tasolla sekä ohjaavat valtion paikallishallinnon toimintaa. Viime vuosikymmenellä toteutettujen hallinnonuudistusten seurauksena valtion aluehallinnon merkittävimmät viranomaiset ovat työvoima- ja elinkeinokeskukset, lääninhallitukset, alueelliset ympäristökeskukset sekä Tiehallinnon alaiset tiepiirit. Sen lisäksi eri hallinnon haaroilla toimii omilla erityisaloillaan lukuisa määrä piiriviranomaisia. Työvoima- ja elinkeinokeskukset ja lääninhallitukset ovat monialaisia organisaatioita, joihin on koottu usean eri ministeriön alaisia toimintoja. Työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtävänä on elinkeinoelämän ja alueellisen kehityksen edistäminen. Lääninhallitukset toimivat alueellisina yleishallinto-, valvonta- ja turvallisuusviranomaisina (Sisäministeriö, 2003).

Maakuntien liitot vastaavat aluekehitystyötä. Maakuntien liitot ovat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan toimivia lakisääteisiä kuntayhtymiä. Liitot toimivat lakisääteisinä aluekehitysviranomaisina sekä maakuntakaavotusviranomaisina ja ovat siten maakunnan johtavia suunnittelu- ja edunvalvontayksiköitä. Kunnalliseen demokratiaan nojaten ne ovat alueensa yhteisen tahdon muodostajia ja työskentelevät maakuntansa henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin edistämiseksi. (Suomen maakuntien liitot, 2003.)

### Aluepoliittinen suunnittelujärjestelmä

Maakuntien liittojen päättävien elinten luottamushenkilöt ovat jäsenkuntien poliittisia vaikuttajia. He edustavat kunnallisvaalien tuloksen mukaisesti alueen väestön poliittista tahtoa. Maakuntien liittojen toiminnassa painottuvat sekä pitkäjänteinen suunnittelu että nopea reagointi ajankohtaisiin asioihin. Liitot toteuttavat ja koordinoivat runsaasti erilaisia kansallisia projekteja sekä EU-projekteja. Keskeinen työskentelytapa on yhteistoiminta sidosryhmien kanssa. Maakunnan suunnittelussa ja muissa maakunnan kehittämistoimissa korostetaan visiointia ja strategista otetta (Suomen maakuntien liitot, 2003).

### Maakuntasuunnitelma

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja maakunnan alueellinen kehittämisohjelma. Maakuntasuunnitelma on maakunnan kehittämisen strateginen perusasiakirja, jossa osoitetaan maakunnan tavoiteltu pitkän aikavälin kehitys. Maakuntien liittojen keskeinen tehtävä onkin maakunnan kehittämisstrategian luominen ja ylläpitäminen. Kaikki muut maakunnan kehittämisen suunnitelmat ja ohjelmat, myös EU:n rakennerahastojen toteuttamisohjelmat, ovat edellä mainittujen kolmen asiakirjan johdannaisia (Suomen maakuntien liitot, 2003). Alueellisten kehittämisohjelmien yhtenä tarkoituksena on suunnata valtion toimenpiteitä alueiden erityispiirteiden mukaisesti. Samalla luodaan edellytyksiä alueen omaehtoiselle kehittämiselle.

## **Maakuntakaavoitus**

Maakuntakaavoitus perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin. Maakuntakaavassa esitetään alueidenkäyttötarpeet ja yhdyskuntarakenteen periaatteet maakunnan kehittämisen kannalta. Se ohjaa jäsenkuntien kaavoitusta sekä kaikkea muuta alueidenkäytön suunnittelua maakunnassa. Maakuntasuunnitelmalla ja -kaavalla sovitetaan yhteen valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Samalla sovitetaan yhteen elinkeinoelämän ja ympäristönsuojelun tarpeet (Suomen maakuntien liitot, 2003).

### **7.2.4 Hallinto paikallisella tasolla**

Paikallisella tasolla suuriin liikennehankkeisiin liittyviä poliittisia kysymyksiä hoitavat kunnat. Kunnan yleishallinnollinen suunnittelu (strategiat, kuntasuunnittelu, yleiskaavoitus ja yksityiskohtainen kaavoitus) tapahtuvat kunnan johdolla. Hankkeisiin liittyvien poliittisten kysymysten hoitaminen edellyttää usein kuitenkin ylikunnallista suunnittelua. Tällainen tilanne on tyypillisin kaupunkiseuduilla, joissa liikennesektorin strategisia kysymyksiä tarkasteltaessa tulisi koko pääasiallisen talousalueen olla mukana (Ruostetsaari, I., 1995). Kuntatason suunnittelu ja valtakunnallisen liikenneverkon suunnittelu kohtaavat lähinnä hanketasolla. Strategiset maankäytön ja liikenneverkon yhteensovittamiset tehdään yleensä alueellisella tai sitä korkeammalla tasolla.

Kunnallispolitiikassa asioiden valmistelulle, keskustelulle ja päätöksenteolle on tyypillistä yksityiskohtiin takertuminen. Kärjistetysti voidaan sanoa, että kaikilla kaupunginvaltuutetuilla on mielipide jostain yksityiskohtaisesta asiasta kuten esim. koirapuistosta, mutta kaupungin strategiassa määritetyistä tavoitteista ei ole tietoaakaan. Yksi painava puheenvuoro saattaa ratkaista hankkeen kohtalon epäilyttävin perustein. Kaikki saattaa siis olla ajasta, paikasta ja vahvasta mielipiteestä kiinni. (Haastattelut, 2003.)

Lähtökohtana poliittisessa päätöksenteossa ovat yhteisen hyvän kannalta tehtävät ”hyvät” päätökset. Strategisella suunnittelulla pyritään suuntaamaan tätä päätöksentekoa. Ongelman kunnallispoliittisella tasolla muodostaa kuitenkin strategisen suunnittelun puute. Valtuuston tulisi olla kunnan strateginen elin. Sen tulisi johtaa arvoista tavoitteet, joiden pohjalta strategiat luodaan. Tämä ongelma on kaikilla valtuuston toimivallan sektoreilla, myös infrahankkeisiin liittyvässä päätöksenteossa. Strateginen ohjaus ei siis käytännössä toimi hyvin kunnallisessa hallintojärjestelmässä. (Haastattelut, 2003.)

Infrahankkeiden kannalta ongelman muodostaa se, että kunnallisessa päätöksenteossa hankkeita ei aina osata mieltää strategisina hankkeina, vaan niitä pidetään pelkästään teknisinä hankkeina. (Haastattelut, 2003.)

### **7.2.5 Poliittisen ohjauksen ongelmia**

Selvästi yleisimmin suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin ongelmana pidetään liikennepoliittikan poliittisen ohjauksen heikkoutta. Poliittisilta päätöksentekijöiltä kaivataan arvokeskustelua ja visioita, liikennepoliittista kokonaisnäkemystä sekä liikennemuotojen priorisointia. Toiseksi yleisimmin ongelmana



pidetään liikennepolitiikan suunnittelun ja päätöksenteon lyhytjänteisyyttä. Huolimatta pyrkimyksistä lisätä suunnittelun pitkäjänteisyyttä kehysbudjetointi ei toimi suunnitellulla tavalla ja suunnittelun perusjakso on edelleen budjettivuosi. Kolmanneksi yleisimmin ongelmana koetaan eri hankkeen eri osapuolia edustavien laitosten yhteistyö ja koordinointi. Neljänneksi yleisimmin ongelmia nähdään esiintyvän aluetasolla: Suomesta puuttuu alueason liikennepolitiikka ja toisaalta keskushallinnosta tulevan sektoriohjauksen ja maakunnista tulevan horisontaalisen ohjauksen yhteensovittaminen kaipaava aluetasolla vielä selkiennyttämistä. (Ruostetsaari, I., 1995.)

Poliittisten päätöksentekijöiden suhtautuminen liikennepolitiikkaan on kaksijakoista. Poliitikot ovat hyvinkin kiinnostuneita yksittäisistä liikennehankkeista, mutta toisaalta strategisella ja ohjelmallisella tasolla liikennepolitiikka kiinnostaa harvoja poliitikkoja. Liikennekysymykset eivät ole poliitikkojen arvoasteikon yläpäässä. Poliitikkojen näkökulmasta eduskunnan liikennevaliokuntaan ei yleensä päästä vaan joudutaan. Liikennevaliokuntaa houkuttelevampi on valtiovarainvaliokunnan liikennejaosto, joka käsittelee liikenteen määrärahakysymykset. (Ruostetsaari, I., 1995.)

Liikennekysymyksiä leimaa tietynasteinen epäpoliittisuus. Vaikka puolueiden välillä on painotuseroja liikennepolitiikassa, liikenneministerin persoonalla ja hänen intresseillään on suurempi vaikutus liikennepolitiikkaan kuin hänen puoluekannallaan. Yleensäkin liikennepolitiikan teossa henkilösuhteilla ja epävirallisella vaikuttamisella on keskeinen rooli. Osasy poliittisten päätöksentekijöiden mielenkiinnon vähäisyyteen liikennekysymyksiä kohtaan on joukkotiedotusvälineissä. Kun media ei ole kiinnostunut, eivät myöskään poliitikot ole kiinnostuneita. (Ruostetsaari, I., 1995.)

Politikointi näyttelee erittäin keskeistä roolia suurissa infrahankkeissa. Tietyn päätöksen läpimenoedellytysten parantamiseksi voi joutua odottamaan vaalien yli, kunnes päätöksenteon kannalta keskeisissä asemissa on tapahtunut henkilövaihdoksia. Viranomaiset saattavat käyttää valtaansa hyvin yksisilmäisesti, eivätkä välttämättä ymmärrä, mikä on yhteiskunnan kannalta parasta (Haastattelut, 2003).

Ongelmana voidaan pitää myös sitä, että joskus luottamuspoliitikot eivät aina käsitä asioiden mittasuhteita ja kokonaiskuvaa. Asian käsittelyssä sorrutaan helposti kädenvääntöön pikku asioista, minkä vuoksi päätökset merkittävistä asioista tehdään heppoisin perustein huomaamatta olennaisia puutteita (Haastattelut, 2003).

Liikennepolitiikan sijasta suurten infrahankkeiden yhteydessä kannattaisi käyttää termiä yhdyskuntapolitiikka. Puhtaasti liikennepoliittiset hankkeet olivat aikaa, jolloin teitä rakennettiin Tielaitoksen tarpeesta. Suuren kokoluokan hankkeet eivät ole enää puhtaasti liikennepoliittisia hankkeita, vaan niihin liittyy lisäksi esim. maankäytön suunnittelua. Vuosaaren satamahanke ja siitä riippuvat maankäytön kehittämishankkeen ovat tästä mitä parhain esimerkki.

### 7.3 Talouselämän rooli infrahankkeissa

#### 7.3.1 Infranstruktuurin merkitys talouselämälle

Liikerytykset tarvitsevat liikenneväyliä kuljetuksiin ja liikenneinfrastruktuuri on siten eräs talouselämän tärkeimmistä toimintaedellytyksistä. Liikennehankkeiden toteuttaminen koskettaa eniten kuljetusintensiivisiä teollisuuden toimialoja kuten metsäteollisuutta, metalliteollisuutta, elintarviketeollisuutta, rakennusteollisuutta ja jossain määrin energiateollisuutta (Tielaitos, 1997).

Liikenneväylien ja muun julkisen infrastruktuurin sijoittuminen vaikuttaa selvästi yksityisen sektorin toimintojen sijoittumiseen. Talouselämän rooli hankkeissa on toimia vauhdittajana. Yksityiset yritykset eivät yleensä halua investoida omaa pääomaa infrahankkeisiin. Esimerkkinä voisi mainita, että Nokia on tuskin halukas maksamaan länsimetrosta, vaikka sen toteutuminen parantaisi huomattavasti liikenneyhteyksiä Keilalahteen. (Haastattelut, 2003.)

1990-luvulla suurissa infrahankkeissa talouselämän tahtoa ovat alkaneet edustaa kauppakamarit ja niiden asettamat hankekohtaiset valtuuskunnat. Tällaisia ovat esimerkiksi Helsingin kauppakamarin asettamat Vuosaaren satamavaltuuskunta ja Valtatie 1 -hanketta ajava E18 valtuuskunta. Tällaisten valtuuskuntien on tarkoitus antaa tukea virkamieskoneistolle ja poliittiselle päätöksenteolle hankkeen edistämiseksi. Talouselämässä vaikuttavilla henkilöillä on yleisesti sellainen käsitys, että tällaisista valtuuskunnista on ollut hyötyä hanketta eteenpäin vietäessä. (Haastattelut, 2003.)

Helsingin kauppakamari ja talouselämän vaikuttajat perustivat yhdessä Vuosaaren satamavaltuuskunnan edesauttamaan satamahankkeen toteutumista. Satamavaltuuskunta koostui pääasiassa vaikutusvaltaisista talouselämän ihmisistä ja alueen kaupunkien johdosta. Satamavaltuuskunta teki vuosia töitä Vuosaaren sataman rakentamispäätöksen aikaansaamiseksi. Käytännössä valtuuskunnan merkitys oli se, että talouselämän vaikuttajat antoivat nimensä ja arvovaltansa sen käyttöön hankkeen edistämiseksi. Varsinaisen edistämistyön tekemiseksi perustettiin satamavaltuuskunnan apuna toimiva johtoryhmä. (Haastattelut, 2003.)

Talouselämän toisena intressien valvojana toimii, kauppakamarin lisäksi, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT) joka on teollisuuden, rakennustoiminnan, liikenteen ja muiden teollisuutta lähellä olevien palvelualojen yritysten etujärjestö. TT:n rooli infrahankkeissa on sen nykyisen johdon ottaman linjan mukaan lisääntymässä (Haastattelut, 2003).

#### 7.3.2 Ongelmat talouselämän ja infrahankkeen yhteistyössä

Talouselämän ongelmana infrahankkeiden näkökulmasta on lyhytjänteisyys. Talouselämän toimijat katsovat asioita käytännössä vuosineljänneksen mittaisessa aikaperspektiivissä. Rakennusliikkeiden toiminta kuvaa tätä hyvin, sillä ne haluavat vain toteuttaa hankkeen ja sen jälkeen pestä kätensä siitä.



Elinkeinoelämä ei ole halukas lähtemään mukaan infrahankkeeseen tai innostu siitä, ellei sillä ole voimakasta omaa intressiä hankkeen toteuttamiseksi. Yksi näkökulma voi olla myös se, että hankkeissa on nykyisellään liikaa eri osapuolia. Toisin sanottuna hankkeen takana ei ole olemassa yhtä suurta intressiä, vaan eri osapuolet vetävät hiukan omaan suuntaansa. Tarvittaisiinkin toimintamalli eri osapuolten intressien yhdistämiseksi (Haastattelut, 2003).

Elinkeinoelämän tarjoamaa tukea ei ole totuttu hyödyntämään yhteiskunnallisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Toisaalta elinkeinoelämä ei ole myöskään tottunut toimimaan painostusjärjestön tavoin hankkeiden ajamisessa. Tämä rooli on perinteisesti ollut ammattiyhdistysliikkeillä. Yhteiskunnassa ja infrahankkeiden toimintaympäristössä tapahtuu jatkuvasti muutoksia, joihin elinkeinoelämänkin tulisi reagoida (Haastattelut, 2003).

#### 7.4 Poliittis-hallinnollinen prosessi ruotsalaisessa kirjallisuudessa

Infrahankkeen hallinnan näkökulmaa käsittelevää kansainvälistä kirjallisuutta on erityisen vähän tarjolla. Ruotsissa on kohdattu samantyyppisiä ongelmia kuin meillä Suomessa. Seuraavassa on hahmotettu joitakin periaatteita Vägverketin kautta hankitusta kirjallisuudesta.

*Thomas Tydén, (2001). Bakom besluten – En studie av beslutprocessen vid projektering och byggande av planskilda korsningar väg/järnväg i Leksands kommun.*

Raportti käsittelee tien ja rautatien eritasoristeyksen suunnittelun ja rakentamisen yhteydessä tapahtuvaa päätöksentekoa. Tarkasteltava kohde on laajuudeltaan aivan liian suppea, jotta raportin antia voitaisiin yleistää koskemaan suuria infrahankkeita. Työssä esitetty päätöksenteon teoria on tosin liitettävissä laajempaankin kontekstiin.

*Gunnar Falkemark, Öresundsbron – Hur de avgörande besluten togs (1991)*

Selvityksessä kuvataan millaisia ristiriitoja Öresundin sillan rakentamispäätöksen syntymisen taustalla oli. Johtopäätöksissään Gunnar Falkemark päätyi neljään ongelmaan:

1. ongelmat Ruotsin valtioneuvoston tavassa käsitellä hankkeeseen liittyviä rahoituskysymyksiä
2. Ruotsin sosiaalidemokraattinen puoluejohto näytteli merkittävää roolia silta-kysymyksen käsittelyssä
3. ympäristöasioiden käsittely oli hankkeessa puutteellista
4. paljon keskustelua herättänyt nollavaihtoehto jätettiin taloudellisista syistä pois laskuista.

Raportin päätelmien soveltamista tähän työhön rajoittaa raportin hankesidon-nainen tarkastelutapa. Selvityksessä on käsitelty vain yksityiskohtaisesti tämän hankkeen päätöksenteon vaiheita ja niihin liittyviä poliittisia kysymyksiä.

*Bo Malmsten, Magnus Persson Dennispaketet – lösningar och lösningar*

Kiinnostavaksi hankkeen hallinnan näkökulmasta osoittautui Ruotsissa tehty niin kutsuttu Dennis-paketti. Paketin tarkoituksena oli poliittisesti sopia Tukholman seudun liikenneinvestointiohjelmasta ja sen rahoittamisesta. Hanke kuitenkin kaatui vuonna 1997.

Syynä paketin epäonnistumiseen on nähty liian kunnianhimoiset tavoitteet. Hankkeen toteuttamispolku kattoi liian pitkän ajanjakson ilman mahdollisuutta uudelleenanalysointiin ja harkintaan. Sopimuksen oikeudellista perustaa pidettiin myös riittämättömänä. Rahoitusta ja sen perusteita ei oltu määritelty riittävän selvästi eikä osapuolia saatu sidottua toteuttamiseen. Isojen liikenneinvestointien sopiminen suurena poliittisena pakettina ei ole enää nykyaikainen menettelytapa ratkaista liikennejärjestelmän kehittämisen ongelmia.

Mielenkiintoiseksi Dennis-paketin tekee sen periaate konsensuksen löytämiseksi. Hankkeeseen sitoutuminen on ollut paketissa keskeisenä ajatuksena ja periaatteena. Tiettyä analogiaa on löydettävissä ruotsalaisten kokemusten ja tässä työssä tehtyjen haastatteluiden väliltä:

- eri osapuolien sitouttamista hankkeeseen pidetään erittäin keskeisenä hankkeen toteutumisen kannalta
- hankkeella on oltava riittävän hyvät perusteet
- poliittisella päätöksenteolla on keskeinen merkitys hankkeen toteutumisen kannalta. Hankkeen valmistelussa on syytä panostaa sen myymiseen poliitikoille.



## 8 POLIITTIS-HALLINNOLLISEN PROSESSIN KÄSITTEITÄ

### 8.1 Infrahankkeen pelikentän "10 asiaa"

Infrahankkeen eteenpäin viemisen ja onnistumisen kannalta on perinteisesti kiinnitetty huomiota varsinaiseen suunnitteluun. Suunnittelun eri osa-alueista on priorisoitu ajan hengen mukaan vuorotellen jokaista, mutta silti kaikki osa-alueet on huomioitu suunnittelussa (suunnitteluprosessin osatekijöitä on esitetty kuvassa 4.). Näitä teknisen suunnittelun osa-alueita ovat esimerkiksi geotekniikka, tiensuunnittelu, hankkeen liikennetalous, ym. Suunnittelumenetelmiä kehitetään jatkuvasti ja uusia suunnittelun osa-alueita on ajan myötä syntynyt lisää. Hyvinä esimerkkeinä tästä on 1990-luvun alkupuolella syntyneet ympäristösuunnittelu ja ympäristövaikutusten arviointi. Vastaavalla tavalla infrahankkeen pelikentästä löytyy nämä ns. "10 asiaa" jotka kaikki tulisi huomioida. Nämä infrahankkeen pelikentän ja poliittis-hallinnollisen prosessin ns. "10 asiaa" on esitetty sivun alaosan listassa.

Vasta 1990-luvun alussa suurten infrahankkeiden suunnittelussa alettiin tunnistaa tarvetta toisenlaiselle osaamiselle, kuin mitä insinöörikunta oli perinteisesti pitänyt arvossa suurten infrahankkeiden suunnittelussa. Siihen saakka koko projektin johdosta oli vastannut yleensä tiensuunnittelusta vastannut pääsuunnittelija. Projektinjohdolta on kuitenkin nykyään alettu vaatia entistä enemmän taitoa dialogiin hankkeen poliittisen pelikentän kanssa, joka käsittää mm. poliitikot, viranomaiset ym. muut hankkeen sidosryhmät. Tätä osa-aluetta ei tunneta riittävän hyvin eikä sen hallitsemiseen ole siten riittävää ammattitaitoa. Tutkittua tietoa ja opetusta poliittis-hallinnollisesta prosessista ei juuri ole, joten hankkeissa toimivat projektinjohtajat ovat itse oppineita.

On myös nähtävissä, että yhteiskunnallisten trendien sykli nopeutuu koko ajan. Muodissa olevat asiat vaihtuvat kiivaalla tahdilla. Tämä muutos tulee huomioida projektien hallinnoinnissa. Kaikki poliittishallinnollisen prosessin osa-alueet pitää trendeistä huolimatta käsitellä tasapuolisesti ja kaikkien osa-alueiden hallintaan tulisi löytyä tarvittava osaaminen. Mitä suurempia ja pidempiä hankkeet ovat, sitä perinpohjaisemmin tämä työ tulee tehdä (Haastattelut, 2003). Poliittis-hallinnollisen prosessin hallintaan tulisikin hankkeiden organisaatiossa osoittaa entistä enemmän resursseja.

- Arvot
- Strategiat
- Tahto
- Yhteinen hyvä ja hyväksyttävyyys
- Lobbaus
- Kompensaatiot
- Lait, ohjeet ja määräykset
- Valitukset
- Hankkeen organisaatio
- Hankintamallit
- Riskianalyysit

## 8.2 Arvot

Arvostukset muuttuvat eri aikakausina. Se, mitä tänä päivänä pidetään tavoiteltavana, ei ehkä parinkymmenen vuoden päästä ole haluttua tai riitä alkuunkaan. Infrahankkeiden rakentaminen on hidasta, pitkän aikajänteen työtä, jolloin tulevaisuuden tavoitetilan hahmottamisessa myös arvostusten muuttuminen tulisi osata ennakoida ja ottaa suunnittelussa huomioon. Kun infranstruktuurin rakentamisessa tähdätään pitkälle tulevaisuuteen, on nähtävä erikseen elämisen sekä toisaalta siihen liittyvien vaatimusten ja arvostusten muuttuminen.

Arvot vaikuttavat muodostettaessa henkilökohtaista mielipidettä hankkeesta. Kaikki ihmiset, poliittisista päättäjistä alkaen, seuraavat vallalla olevia trendejä ja ilmapiiriä. Arvojen nopeaa muuttumista kuvaa hyvin se, että 1990-luvun alussa ympäristöasiat olivat erilaisissa strategioissa ja ohjelmissa arvostettu erittäin korkealle. Kuitenkin 1990-luvun alun laman jälkeen kilpailukyky nosti arvostustaan huomattavasti. Esimerkiksi Tiehallinnon strategiassa kilpailukyky on arvoissa korkeimmalla.

Ennen hankkeen varsinaista aloittamista on syytä käydä arvokeskustelua eri sidosryhmien kanssa. Nykyisin arvokeskustela ei käydä, eivätkä siihen osallistuvat tahot ole selvillä.

Toiset trendeistä ovat pysyvämpiä kuin toiset ja jättävät pysyvät jäljet arvoihin. Esimerkiksi ympäristöarvojen voimakas esiinnousu 1990-luvun alkupuoliskolla on saanut aikaan haluttuja lakimuutoksia. Toisaalta huono hankekin voi edetä sille suotuisien trendien vaikuttaessa. Trendissä jonkin arvostuksen korostuminen saattaa käynnistää prosessin esimerkiksi lakimuutoksen aikaansaamiseksi. Jonkin ajan kuluttua laki on valmis ja sisäanjetaan enakkopäätösten ja käytäntöjen aikaansaamiseksi hankkeen suunnittelussa. Lakimuutoksen ja sitä seuraavan muutosprosessin seurauksena uudelleensuunnittelun tarve aiheuttaa viivytyksiä ja kustannuksia hankkeelle. Hankkeiden hallinnassa pitäisikin pyrkiä huomioimaan jotenkin näiden trendien vaikutusta.

## 8.3 Tahto

### 8.3.1 Tahto ja infrahankkeet

Tahto käsitteenä liittyy infrahankkeeseen tavoiteltaessa hankkeen toteutumista. Työssä tehdyissä haastatteluissa tahto-käsite nousi esille keskeisenä hankkeen edistymiseen vaikuttavana tekijänä. Tahdoksi voidaan yleisesti nimittää sitä sisäisten toimintojen kokonaisuutta, joka saa aikaan yksilössä päämäärien tietoisien tavoittelun. Tahtotoiminta on siten päämäärien saavuttamiseen tähtäävää toimintaa (Reunanen, J., 2003). Infrahankkeen, kuten minkä tahansa asian, eteenpäin viemiseksi tarvitaan tahtoa. Hanke lähenee toteutumistaan, kun tahto valmistelevilla ja päätöksiä tekevillä tahoilla on riittävän voimakas. Tahto muodostuu pitkin eri hallintoportaita ja konkretisoituu lopulta hankkeeksi. Strategia on tärkein tahdon tekemisen työkaluista.

Yksinkertaistettuna tahto suuren infrahankkeen, esim. moottoritien, toteuttamiseksi lähtee hyvästä ideasta. Ajatuksen esittäjä perustelee, miksi hän tah-

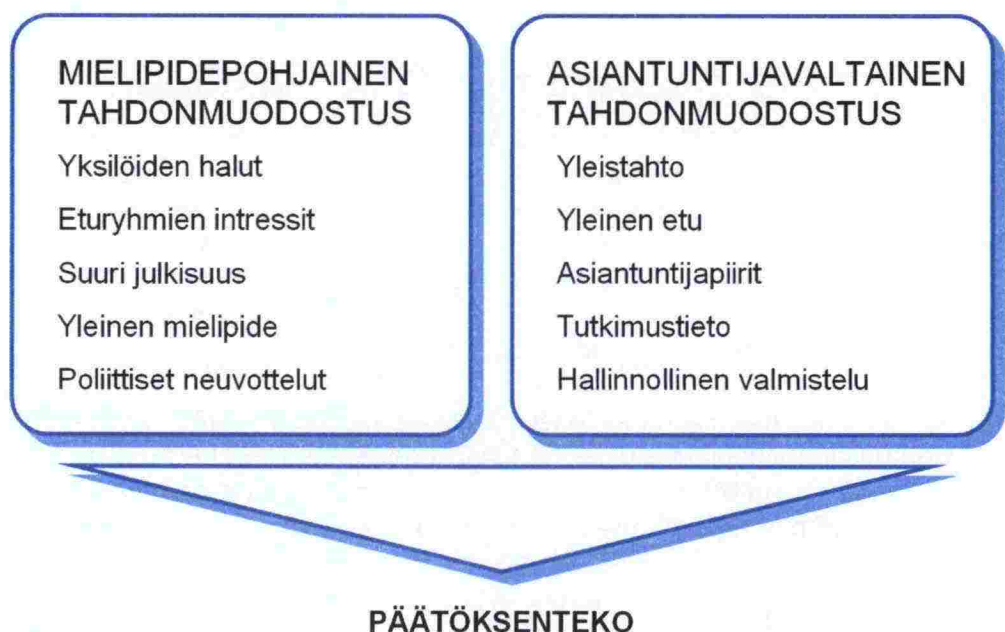


too hankkeen toteutuvan. Mikäli perustelut vakuuttavat, ajatuksen kuulijat alkavat myös tahtoa hanketta todettuaan sen hyvyyden ja tuomat edut. Tällöin hanketta tahtovien joukko laajenee. Lopulta päästään päätöksenteon kannalta tärkeään tilanteeseen, jossa hankkeella on riittävä kannatus takanaan.

Kansan tahto hankkeeseen ei synny itsestään. Poliitikkoja on stimuloitava oikeanlaisilla visioilla, jotka generoivat oikeansuuntaisia strategioita. Ilman tällaista stimulointia ei synny kuin keskustelua kokonaisuuden kannalta merkityksettömistä yksityiskohdista. Päättäjille on valmisteltava materiaalia, josta he voivat tuottaa strategian. Strategia ei synny kuitenkaan hetkessä, vaan tarvitaan pitkäjänteistä vuoropuhelua valmisteluvaiheessa. Järkevässä tahdonmuodostuksessa tulisi pyrkiä siihen, että ensin luodaan strategia ja siltä pohjalta jaetaan resurssit (Haastattelut, 2003).

### 8.3.2 Mielipidepohjainen tahdonmuodostus

Tahdonmuodostuksessa on kyse siitä, miten yksinkertaisesta ideasta edetään ajatusrakennelmiin ja yksityiskohtaisiin suunnitelmiin. Tekninen suunnittelu ja demokraattinen, yhteistä hyvää korostava tavoitteidenasettelu yhdistyvät mielipidepohjaisessa tahdonmuodostuksessa. Asiantuntemus hyväksytään, kunhan se on teknisluonteista. Sen sijaan tavoitteidenasettelu on tässä tahdonmuodostuksen tavassa poliittista. Suuret strategiset linjaukset tehdään pitkälti mielipidepohjaisesti. Asiantuntijavaltainen tahdonmuodostus kuitenkin sisältyy mielipidevaltaiseen tahdonmuodostukseen. Jos halutaan varmistaa jonkin päätöksen pätevyys, pyritään siihen, että sillä on sekä enemmistön kannatus että asiantuntijoiden tuki takanaan (Reunanen, J., 2000). Tahdonmuodostuksen kulkua on havainnollistettu kuvassa 14.



Kuva 14. Mielipidepohjainen ja asiantuntijavaltainen tahdonmuodostus (Reunanen, J., 2000).

### 8.3.3 Hallinnollinen tahdonmuodostus

Yhteiskunnallinen tahdonmuodostus tapahtuu keskeisesti valmistelemissa hallintoelimeissä. Hallinnollinen ja poliittinen tahdonmuodostus täytyy kuitenkin erotella. Poliittisen tahdonmuodostuksen piiriin kuuluvat eduskunta ja julkinen keskustelu. Hallinnollinen tahdonmuodostus on valmistelevaa. Hallinnon funktio ei oikeastaan ole asiantuntemuksen käyttäminen, vaan tahdon muodostus. Hallinnon virastojen ja laitoksen tarkoituksena on olla valtiotahdon valmistelijoina ja toimeenpanijoina. Valmisteluvälillä on merkittävä vallankäytön muoto. Virkamiehet tekevät huolella perusteltuja ehdotuksia, mutta perusteltujen vasta-argumenttien puuttuessa poliittiset päättäjät ovat sidottuja virkakoneiston esityksiin (Reunanen, J., 2000).

### 8.3.4 Tahtoon liittyviä ongelmia

Tahtoa voidaan pitää yhtenä infrahankkeen toteutumisen edellytyksistä. Muita keskeisimpiä edellytyksiä ovat hankkeen laillisuus ja suunnittelun asettamat edellytykset. Suurista infrahankkeista saatujen kokemusten perusteella ilman yhteistä tahtoa on hankkeen eteneminen hankalaa.

Varsinainen tahto Vuosaaren satamahankkeeseen syntyi Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston kaavoitustyössä. Siirtämällä satamatoiminnot Vuosaareen saataisiin aivan Helsingin keskustan tuntumasta vapautettua rakennusmaata asuinrakentamiseen ja liike-elämän toimintoja varten (Haastattelut, 2003).

Satamahanketta tahtoivat ensin vain kaavoittajat, jotka olivat ymmärtäneet hankkeen kokonaisvaikutukset. Vuosaaren satamahanke ei ole siis pelkkä satamahanke. Vielä alkuvaiheessa Helsingin kaupunki ja Helsingin satama virallisissa kannanotoissaan vastustivat satamatoimintojen siirtoa Vuosaareen (Haastattelut, 2003). Helsingin satama kuitenkin ymmärsi hankkeen merkityksen ja alkoi myös tahtoa hanketta. Hitaasti kuitenkin syntyi yleisempi tietoisuus siitä, että hanke on hyvä ja kannattava. Tämä innostus olisi vain pitänyt saada nopeammin aikaan (Haastattelut, 2003).

Tahtoon hankkeen edellytyksenä liittyy olennaisesti hankkeista tehtävät aloitteet ja niiden perustelu. Hyvillä aloitteilla ja ehdotuksilla saadaan helpommin aikaan poliittinen tahto, koska hankkeen tarkoitus ja hyödyt ymmärretään. Hankkeen toteutumisen mahdollisuuksiin täytyy aikaansaada uskoa, sillä muutoin se ei tule toteutumaan. Mitä laajempi tahtotila on poliittisessa kentässä ja virkamiesten keskuudessa, sitä helpompi hanketta on viedä eteenpäin ja sitä suuremmat ovat hankkeen toteutumismahdollisuudet.

Huolimatta siitä, että hankkeen toteuttamiseksi olisikin riittävästi tahtoa, on yhteiskunnallisen ilmapiirin oltava lisäksi hankkeelle suotuisa. Hankkeella saatava olla tietyllä ajan hetkellä "momentum" eli tietynlainen yhteiskunnallinen tilaus, jolloin poliittiset päättäjät toteavat hankkeen tarpeellisuuden samanaikaisesti. Tämän "momentumin" koittaessa on kaiken oltava valmiina eli riittävät selvitykset ja suunnitelmat tehtynä ja organisaatio valmiina toteuttamaan hankkeen. (Haastattelut, 2003.)



Päättäjillä ei ole aikaa lukea yksityiskohtaisia, teknisiä raportteja eikä tutustua hankkeesta laadittuihin suunnitelmiin perinpohjaisesti. Poliitikkojen pöydille kertyy asiakirjoja enemmän kuin he ehtivät lukea. Poliittisen päättäjän ei "tarvitse" piitata asiantuntijoiden esittämistä yksityiskohtaisista hienouksista, koska ei suuri yleisö niistä piittaa. Suurin osa päättäjistä muodostaakin mielipiteensä hankkeesta tutustumatta kunnolla suunnitelmiin ja hankeperusteluihin. Tällöin päättäjille harvoin muodostuu varsinaista tahtoa hankkeeseen ennen kuin hanketta on mahdollista hyödyntää päättäjien omien päämäärien saavuttamiseen.

### **8.3.5 Tahto infrahankkeiden hallinnassa**

Hanketta esiteltäessä sen innovaatiot ja ajatellut suunnitteluratkaisut tulisi perustella huolellisesti. Perustelut tulisi esittää siten, että eri asiat tulevat oikein ymmärretyiksi. Tahdon synnyttämiseksi hankkeeseen tarvitaan henkilökohtainen oivallus hankkeen mukanaan tuomista eduista. Osa poliitikoista ja virkamiehistä on hankkeen takana, vasta kun he havaitsevat, että ollaan tekemässä jotain merkittävää ja missä on hyödyllistä olla mukana. Ns. "minä olen kannattanut tätä hyvää hanketta alusta saakka" -kannanotto on varsin tavallinen, vaikka se ei tosiasiassa pidä paikkaansa (Haastattelut, 2003).

Hankkeita varten pitäisi löytää valmistelevien virkamiesten ja poliitikkojen keskustelun kautta jonkinlainen yhteinen tahto. Lisäksi tarvitaan strategia, joka palvelee tätä yhteistä tahtoa.

## **8.4 Yhteinen hyvä ja hyväksyttävyys**

### **8.4.1 Yhteinen hyvä**

Poliittinen päätöksentekojärjestelmä pyrkii toiminnallaan yhteisen hyvän lisäämiseen. Poliitiikan tarkoitushan on yhteisten asioiden hoito avoimesti yleisen edun mukaisesti. Lähtökohtana infrahankkeiden valmistelussa, suunnittelussa ja toteuttamisessa ovat yhteiskunnan tarpeet. Idealistisessa tilanteessa yhteiskunnan tarpeet täyttämällä saavutetaan yhteistä hyvää. Koko yhteiskunnan näkökulmasta ajateltuna hankkeen toteuttamisen toivotaan lisäävän sen jäsenien kokonaishyvintointia. On kuitenkin luonnollista, että hankkeen toteuttamisesta aiheutuu yksittäisille yhteiskunnan jäsenille haittavaikutuksia. Yhteisen hyvän näkökulmasta hanketta voidaan pitää hyväksyttävänä, jos sen toteuttamisella saavutettavat edut ovat aiheutuneita haittoja suuremmat.

Suunnitelmien käsittely on usein ristiriitaisten tavoitteiden ja näkemysten yhteen sovittamista. Hyväkään yhteistyö ei siksi voi johtaa kaikkien esitettyjen mielipiteiden huomioon ottamiseen eikä mikään osapuoli voi ohjata ratkaisuja yksipuolisesti omien etujensa mukaisiksi. Suunnitteluorganisaation on hallittava kokonaisuus ja kyettävä ristiriitatilanteessa tekemään esityksiä, jotka johtavat ns. yhteisen hyvän toteutumiseen (MRL).

Hanketta markkinoitaessa syntyy helposti julkisuudessa sellainen mielikuva, että se palvelee vain sitä toteuttavaa organisaatiota. Hanke niin sanotusti henkilöityy, mikä yleensä herättää vastustusta. Hankehan toteutetaan ihmisiä var-

ten, joilla on liikkumistarpeita eli toteutus tapahtuu heidän etuaan ajatellen (Haastattelut, 2003). Luonnollisen muutosvastarinnan vuoksi suuria infrahankkeita ennemmin vastustetaan kuin kannatetaan.

Kokonaisuuden ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta järjestelmä ei ole onnistunut tehtävässään, jos hanketta viedään pelkästään eteenpäin yksityisten, liiketaloudellisten tarkoitusperien tai suunnittelemisen vuoksi.

#### 8.4.2 Hyväksyttävyyys

Hyväksyttävyydellä tarkoitetaan sitä, miten hyväksi ja hyödylliseksi hanke sekä sen vaikutukset koetaan päätöksentekijöiden, osallisten ja muiden sidosryhmien keskuudessa. Riittävä hyväksyttävyyys hankkeelle saavutetaan, kun ymmärretään hankkeen tarkoitus ja mukanaan tuomat edut. Hankkeelle löytyy aina vastustajia, vaikka se olisi vaikutuksiltaan kuinka hyvä tahansa. Hyväksyttävyydellä ei tarkoiteta hankkeen sata prosenttista kannatusta vaan ymmärrystä hankkeen lisäämästä yleisen hyvinvoinnin tasosta.

Kysymys onkin siitä, milloin hankkeen hyväksyttävyyys on riittävän korkealla tasolla sen toteuttamiseksi. Demokratian periaatteen mukaisesti päättäjät edustavat kansan tahtoa myös hyväksyttävyyden kysymyksessä. Päätöksentekijöihin ja heidän edustamiinsa arvoihin luotetaan yhteistä hyvää koskevissa päätöksissä. Päätöksentekijöiden työtä voisi helpottaa kehittämällä jonkinlaisia yhteisen hyvän arviointimenetelmiä.

Suomi on kohtuullisen harvaan asuttu maa, kuitenkin nykyään on miltei mahdotonta toteuttaa mitään infrahanketta siten, ettei se aiheuttaisi haittaa kenellekään. Hankkeita pidetään usein hyvinä, mutta niitä ei haluta omalle "takapihalle". Ihmisten sietokyky näyttäisi vähentyneen nykypäivinä. (Haastattelut, 2003.)

Tahto hankkeen toteutumiseen ja hankkeen hyväksyttävyyys vaihtelevat eri aikakausina. Kun hankkeella on olemassa tilaus ja tietynlainen erityisen toteuttamismyönteinen ilmapiiri yhteiskunnassa, hanke edistyy. Tällaisen "momentum" -hetken tullessa pitää hanketta valmistelevien olla valmiita. Esi-merkkejä "momentumista" ovat Kerava–Lahti-oikoradan toteutuminen siitä huolimatta, että kukaan ei oikein uskonut hankkeeseen sekä E18-hankkeen viivästyminen keskeneräisten suunnitelmien vuoksi (Haastattelut, 2003).

Nykyään hankkeiden suunnittelussa on vallalla sellainen trendi, että hyväksyttävyyden saavuttamiseksi ollaan valmiita tekemään lähes mitä tahansa. Tällöin riskinä on se, että lopputuloksesta tulee huono kompromissi. Jos hanke toteutetaan esimerkiksi alkuperäisestä suunnitelmasta muutettuna ja karsittuna versiona siksi, että hyväksyttävyyys saavutetaan, se ei palvele tarkoitusta suunnitellulla tavalla. Valmistunut väylä tai rakenne ei toteuta tällöin kunnolla kenenkään tarkoitusperiä ja lisäksi tällainen myötäily saattaa tulla erittäin kalliiksi. (Haastattelut, 2003.)

Hyväksyttävyyden kysymys on ongelmallinen. Se, milloin jokin hanke on yleisesti hyväksyttävä, ei ole itsestään selvää.Ns. gallup-demokratiaan ei tässä riittävän hyväksyttävyyden kysymyksessä voida luottaa, sillä suuren yleisön



mielipiteet vaihtelevat. Hallinnollisissa elimissä hyväksyttävyyden leviää poliittisen eliitin vaikutusvallan kautta. Luonnollisesti poliittisia suhteita käytetään hyväksi hankkeiden ajamisessa. (Haastattelut, 2003.)

Ennen kuin hankkeen suunnitteluun aletaan panostaa tosissaan, pitäisi tehdä jonkinlainen poliittisen ilmapiirin ja hyväksyttävyyden kartoitus. Miten se käytännössä toteutetaan, on monimutkaisempi kysymys. (Haastattelut, 2003.)

## 8.5 Lobbaus

Tahto yhteiseen hyvään ei synny itsestään. Tarvitaan jonkinlainen henkilökohmainen oivallus tahdon synnyttämiseen. Keinoa, millä tämä oivallus pyritään samaan aikaan ja leviämään, kutsutaan lobbaamiseksi.

Lobbaukseksi voikin nimittää toimintaa, jossa tietyn eturyhmän valtuuttama edustaja pyrkii vaikuttamaan päätöksentekijän ratkaisuihin edustamansa ryhmittymän eduksi. Lobbaus on yhteisöjen tai kansalaisryhmien pyrkimystä vaikuttaa niitä koskevaan päätöksentekoon (Lehtonen J., 1998).

Julkissuhteiden ja yhteiskuntasuhteiden hoidolla ymmärretään sekä valtakunnallisella tasolla että paikallisella tasolla tapahtuvaa yhteydenpitoa poliittisiin päättäjiin, järjestövaikuttajiin ja muihin yhteiskunnallisesti merkittäviin henkilöihin. Julkissuhteissa korostuvat työyhteisön profilointi, informointi ja vaikuttajien mielipiteiden luottaminen (Åberg, L., 1993).

Vuosaaren satamahankkeesta voidaan ottaa opiksi se, ettei sitä osattu markkinoida oikeilla perusteilla ja menetelmillä päättäjille. Ns. "maakuntien miehet" leimasivat satamahankkeen Helsingin kaupungin kiinteistönjalostamiseksi eikä koko maata palvelevaksi satamahankkeeksi. Vuosaaren satamahanketta markkinoitiin ensin kaavoitushankkeena, sitten satamahankkeena ja lopulta kokonaisvaltaisena maankäyttö ja logistiikkahankkeena. Hankkeen kokonaisvaltaisuus olisi pitänyt tuoda sen markkinoinnissa esille alusta saakka (Haastattelut, 2003). Lobbauksen käyttö hankkeen edistämisen menetelmänä täytyy tiedostaa ja hyväksyä olemassa olevana osana hankkeisiin vaikuttamista.

## 8.6 Kompensaatiot

Hankkeen toteuttaminen aiheuttaa aina jollekin myös haitallisia vaikutuksia. Vaikutuksia voidaan lieventää ja niiden hyväksymistä voidaan edesauttaa kompensaatioilla. Kompensaatiolla tässä asiayhteydessä tarkoitetaan jonkinlaista hyvitystä kärsitystä haitasta. Hyvitys voi olla yksityishenkilön tapauksessa rahallinen tai vaikkapa korvaavan maa-alueen järjestäminen hanketta varten pakkolunastetun maa-alueen tilalle.

Suomessa ajatusta kompensaatioiden käytöstä infrahankkeiden vaikutusten lieventämisessä on vieroksuttu voimakkaasti. Kompensaatioiden käyttöä pelätään ehkä siksi, että korvausten maksaminen saattaa lisätä vaatimuksia kompensoinnista tulevilla hankkeilla.

Muualla Euroopassa erilaiset hankkeen vaikutuksiin liittyvät kompensatiojärjestelyt ovat itsestään selvyyttä. Suomessa kompensatioista sen sijaan vaivataan. Kompensatioasiat täytyisi käsitellä julkisesti, nostaa niin sanotusti ”kissa pöydälle”, eikä käsitellä suljettujen ovien takana kabineteissa. Esimerkiksi Englannissa, suurella satamayhtiöllä on erillinen yritys, joka hoitaa hankkeiden kompensatioihin liittyvät tehtävät. Kompensatioyhtymällä on erityinen tiedemiehistä ja asiantuntijoista koostuva ryhmä, joka pohtii hankkeen vaikutuksia ja sitä, mitä mahdolliselle satama-alueelle tapahtuu, jos hanketta ei toteutetakaan. Satamayhtiö voi kompensoidakseen hankkeen vaikutuksia esimerkiksi hankkia kalliita maa-alueita suojelualueiksi, joita valtiolla ei koskaan olisi varaa lunastaa. Tämä esimerkki kuvastaa sitä, miten kehittynyttä kompensatioajattelua on muualla Euroopassa. Suomessa tämän tyyppisiä ajatuksia kompensatioista ei voi juuri ääneen esittää. Kokonaisuuden kannalta kompensatioiden käyttö olisi kuitenkin erittäin perusteltua ja taloudellista (Haastattelut, 2003).

Suomessa laadittavissa selvityksissä voitaisiin jatkossa tarkastella, mitä mahdolliselle hankkeen rakennuspaikalle tapahtuu, jos hanketta ei toteuteta. Tällaista skenaariota voisi käyttää vaikutuksia arvioitaessa ja vaihtoehtoja vertailtaessa. Vaikutusten arvioinnissa voisi arvioida sekä ympäristölliset että yhteiskunnalliset vaikutukset tästä näkökulmasta eli mitä yhdyskunnalle ja aluerakenteelle tapahtuu, jos hanketta ei toteuteta ja miten luonnonolot muuttuvat itsestään, mikäli hanketta ei toteuteta (Haastattelut, 2003).

## 8.7 Lait, ohjeet ja määräykset

### 8.7.1 Infrahankkeita koskeva lainsäädäntö

Viimeaikaisissa suurten infrahankkeiden käsittelyssä on havaittu, että niihin liittyy monenlaisia ja vaikeita ympäristöoikeudellisia kysymyksiä niin hallintomenettelyssä kuin asioiden tuomioistuinkäsittelyssä. Liikennehankkeiden hallinnollisten menettelyjen kehittämistä tutkineen työryhmän jättämässä raportissa todettiin, että hankkeiden käsittely kokonaisuudessaan on vaatinut poikkeuksellisen paljon aikaa. Pitkäkestoisen suunnitteluprosessin aikana lainsäädännössä on voinut tapahtua muutoksia, mikä on saattanut vaatia vielä lisäselvitysten tekemistä (LVM 2003a).

Infrahankkeiden hallinnollista menettelyä koskevia säännöksiä sisältyy useisiin eri lakeihin. Tiedetyt lait sisältävät hankkeita koskevat erityissäännöksiä (esimerkiksi laki ja asetus yleisistä teistä). Tarkkojen säädösten puuttuessa noudetaan vastaavanlaisesta menettelystä olemassa olevia yleissäännöksiä (esim. hallintolaki ja lunastuslaki). Lainsäädäntöön sisältyy myös useita säädöksiä erilaisista lupamenettelyistä. Tärkeimpiä säännöksiä infrahankkeita koskevista hallinnollisista menettelyistä sisältyy seuraaviin säädöksiin:

- Maankäyttö- ja rakennuslaki ja asetus (132/99, 895/99)
- Laki ja asetus yleisistä teistä (243/54, 482/57)
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/77)
- Laki ja asetus ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) (468/94, 268/99)
- Luonnonsuojelulaki ja -asetus (1096/96, 160/97)
- Muinaismuistolaki (295/63)



- Ympäristönsuojelulaki ja -asetus (86/00, 169/00)
- Vesilaki ja -asetus (264/61, 282/62)
- Maa-aineslaki ja -asetus (555/81, 91/82).

EU-direktiivit ovat joustamattomia ja niiden soveltamistavassa ei ole neuvotteluvaraa. Natura-asetus on hyvä esimerkki ehdottoman direktiivin soveltamisesta (Haastattelut, 2003). Direktiiveissä ei ole minkäänlaista tulkinnan tai sovittelun mahdollisuutta, vaan asiat joko ovat tai eivät (Haastattelut, 2003).

### 8.7.2 Lainsäädännön hankkeelle asettamia reunaehtoja

Juridiikan hallinnan rooli korostuu entisestään tulevaisuuden infrahankkeissa. Yleinen, vallalla oleva trendi on yksilön oikeuksien vahvistuminen. Tästä seuraa yksilön valitusmahdollisuuksien parantuminen ja siitä taas juridiikan hallinnan tarpeen lisääntyminen hankeorganisaatiossa.

Toinen tärkeä näkökohta valitusprosessin välttämisen tai keventämisen näkökulmasta on hankkeen laillisuus. Hankkeen tulee täyttää lain sille asettamat vaatimukset. Hankkeen tulevaisuus ja eteneminen on suhteellisen pitkälle turvattu, jos voidaan osoittaa sen lainmukaisuus.

Hankkeen luonne mahdollisena lainsäädäntöä testaavana ennakkotapaushankkeena tulee ottaa huomioon. Oikeuskäytäntö määräytyy ennakkotapausten kautta ja siten panostus hankkeen oikeusprosessiin on suurempaa niin sen vastustajien kuin puolestapuhujienkin piirissä. Esimerkiksi ns. yhden asian liikkeet saattavat vastustaa hanketta lähes ainoastaan siitä syystä, että sen yhteydessä ratkaistaan jokin uuden lain tulkintatapa.

Mikäli voidaan osoittaa, että hanke on lain mukainen, on sen hyväksyttävyyden turvattu kohtuullisen pitkälle. Hankkeen lainmukaisuuden merkitys korostuu erityisesti suunnitteluvaiheiden tarkentuessa, koska tällöin valitusmahdollisuudet paranevat. (Haastattelut, 2003.)

Lupa-asioissa Vuosaaren satamahankkeen eri osapuolilla ei ollut selvyyttä siitä, miten tulee menetellä, mitä lupia tarvitaan ja millaisia lupien tulee olla. Tällaiset asiat olivat uusia kaikille osapuolille johtuen hankkeen ennakkotapaushuonteesta.

## 8.8 Valitukset

Lainsäädännön muututtua valitusprosesseissa on tapahtunut muutoksia. Muutosten seurauksena yksilöiden valitusmahdollisuudet ovat parantuneet. Tällä hetkellä päätöksiin vaikuttavat ympäristöasiat ja yksittäisten kansalaisten mielipiteet jopa kohtuuttoman paljon. Hankkeen vastustajien keinovalikoima valitusprosessin käynnistämisessä ja pitkittämisessä näyttäisi olevan lähes rajaton. Yleisen edun ja yhteisen hyvän vuoksi joudutaan kuitenkin laittamaa vaakakuppeihin ympäristöasioiden tärkeys ja hankkeen yhteiskunnallinen merkitys. Valituksissa on keskeistä huomioida, että lähes poikkeuksetta asianomaisten mielipiteenilmaisussa ajetaan yksityistä etua yleistä etua vasten (Haastattelut, 2003).

Yksittäisten ihmisten vaikutus ja valitusmahdollisuudet ovat parantuneet hankkeita koskevien normien tiuketessa, kuten edellä jo todettiin. Mahdollisesti myös ihmisten asenteissa hankkeita kohtaan on tapahtunut tiukkenemista. Tästä seuraa, että yksittäiset kansalaiset ryhtyvät valitusprosessiin entistä herkemmin. Tähän on osattava varautua. Ulkomaisia, globaaleja trendejä kannattaisi lisäksi seurata tarkemmin. Samat "kamppailut" on mahdollisesti käyty jossain päin maailmaa jo aiemmin. (Haastattelut, 2003.)

Vuosaaren satamahankkeen tapauksessa yhteinen hyvä on testattu ja osoitettu sekä päätös hankkeen toteuttamisesta on tehty. Tämän jälkeen valittaminen hankkeesta pitäisi lopettaa. Nykyinen ilmapiiri on muotoutunut kuitenkin sellaiseksi, että osa "hävinneen" osapuolen edustajista haluaa haitata ja hidastaa tahallaan hankkeen etenemistä. Tämä on aivan uusi piirre yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden prosesseissa. (Haastattelut, 2003.)

## 8.9 Hankkeen organisaatio

Nykyisellään hanketta varten perustetaan suunnitteluhankkeen työnaikainen organisaatio. Organisaation tulisi olla olemassa jossain mittakaavassa koko hankkeen elinkaaren ajan. Hankkeen organisaatiossa ja projektihenkilöstön osaamisen kartoittamisessa on kehitettävää.

Ongelmalliseksi suunnitteluhankkeen organisaatiota koottaessa koetaan se, ettei organisaatiota kyetä muodostamaan kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Hankkeen "isännän" ja sidosryhmien intressit saattavat erota liiaksi toisistaan. Projektipäällikön näkökulmasta hankkeen organisaation tulisi olla toimiva ja matala siten, että se pystyy nopeisiin päätöksiin. Sen sijaan intressipiirit haluavat vaikuttaa tulokseen, mikä taas vaatii pohjaltaan laajempaa ja kankeampaa organisaatiota (Ottman, R., 2002).

Hankkeen hallinnan kannalta ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, että sen isäntä tulee väylävirastosta tai ministeriöstä. Maakuntaliittojen rooli hankkeiden isännöinnissä tulee varmasti vahvistumaan. Yli maakuntarajojen ulottuvissa, valtakunnallisissa hankkeissa isännäksi pitäisi asettaa jonkinlainen korkean tason hankejohtaja tai työryhmä.

Suunnittelussa vaadittava vuorovaikutus asettaa omat ehtonsa organisaation muodolle. Lisäksi projektipäällikön ongelmia lisää runsaslukuisen eri suunnittelualoista, asiantuntijakaartin koordinointi. Jos organisaatio pääsee paisumaan liian monimutkaiseksi, istuvat hankkeen vastuuhenkilöt suurimman osan työajastaan erilaisissa kokouksissa. Tällöin hankkeen varsinaiselle valvonnalle ja koordinoinnille ei jää tarpeeksi aikaa (Ottman, R., 2002).

Organisaation rakentaminen alkaa jo hankkeen valmisteluvaiheessa ja jalostuu toimintasuunnitelmaa laadittaessa. Toimintasuunnitelmaan tulisi kirjata selkeät toimintamallit ja -ohjeet eri ryhmille.



Kokemuksien perusteella voidaan hahmotella seuraavanlaisia periaatteita (Saari M., 2002).

- Organisaation tulisi ensisijaisesti palvella hankkeen etenemistä, päätöksentekoa, tiedottamista sekä riittävää vuoropuhelua sidosryhmien kanssa.
- Matalassa organisaatiomallissa päätökset syntyvät nopeasti.
- Asioista vastaavien ryhmien tulisi olla kooltaan pieniä. Varsinkin päätöksiin ja hankeseurantaan keskittyvän ryhmän koko pitäisi rajoittaa muutama henkilöön. Hankkeen koordinointi- ja johtoryhmien osalta tilanne on samanlainen.
- Vuoropuhelua ja tiedottamista varten perustettavat ryhmät voivat olla kooltaan useita kymmeniä henkilöitä. Tällaisia ryhmiä ovat esim. hanke- ja sidosryhmät.
- Ammattiryhmien kokoonpano voi muuttua suunnitteluvaiheen mukaan. Kokouksiin kutsutaan vain kyseessä olevan suunnitteluvaiheen asiantuntijat. Tällaisen sektoriryhmän aktiivinen toimiaika voi myös vaihdella. Tällaisia ammattiryhmiä ei saa olla liikaa. Sopiva lukumäärä suuressa hankkeessa on 4–5 kpl. Uusi ryhmä voisi olla poliittis-hallinnollista prosessia koordinoiva ryhmä.
- Kokoukset ja tapaamiset tulisi sitoa hankkeesta laadittavaan päätöksentekoaikatauluun. Pienikin lipsuminen päätöksentekoaikataulussa voi kostautua koko hankkeen aikataulussa.
- Hankkeen tiedottajan tulisi olla mukana etenemisen kannalta oleellisissa ryhmissä. Näistä tärkeimmät ovat koordinointi-, hanke- ja sidosryhmät.
- Vastuut ja päätöksenteko-oikeudet on tarkkaan määriteltävä kaikille ryhmille. Liian usein hanke kompastelee huonosti annettuihin ohjeisiin intressipiirien kanssa.

Hankkeen organisaatio ja siinä tarvittava osaaminen pitäisi määrittää hankekohtaisesti. Hankkeen isännän valintaan pitäisi kiinnittää erityistä huomiota. Isännällä on oltava riittävästi vaikutusvaltaa.

## 8.10 Hankintamallit

Suomessa on perinteisesti käytetty suurissa liikenneväyläinvestoinneissa talousarvion ja tilausvaltuutukseen perustuvaa hankintatapaa, jossa kokonaisrahoituksella kohdennetaan varat hankkeelle kertapäätöksellä. Koska monet suuret hankkeet ovat lykkäytyneet rahoitusvajeen vuoksi, on alettu miettiä uusia, vaihtoehtoisia tapoja rahoituksen järjestämiseksi. Seuraavassa on esitetty muutamia esimerkkejä rahoitusmalleista.

Tiehallinnolla on hankintastrategiansa mukaisesti tavoitteena kehittää ja ottaa käyttöön sellaisia hankintamenettelyjä ja toimintatapoja, jotka mahdollistavat suunnittelijoiden ja urakoitsijoiden innovaatio ja tuotekehitystyön sekä sitä kautta toiminnan tuottavuuden ja kannattavuuden paranemisen (Tiehallinto, 2003). Osaltaan hankintamalleilla pyritään riskien siirtämiseen valtiolta yksityiselle sektorille. Yksityinen toimija perii kantamistaan riskeistä riittävän korkean hinnan. Riskit eivät kuitenkaan häviä, vaan niiden kantaja vain vaihtuu (Haastattelut, 2003).

Englannissa on käytetty perinteisten rakentamisurakoiden rinnalla 90-luvulta alkaen yksityisrahoitteisia malleja (Public Private Partnership, PPP). PPP-mallin eräs sovellutus on PFI (Private Finance Initiative), jossa palvelun tarjoava yritys hankkii kohteeseen rahoituksen, suunnittelee, rakentaa, ylläpitää ja hoitaa kohdetta tyypillisesti 25–30 vuoden sopimuksella. Tilaaja maksaa yksityiselle tieyhtiölle palvelumaksua koko sopimuksen ajan alkaen siitä, kun tie otetaan käyttöön. Palvelumaksu perustuu liikennemääriin, tien käytettävissä oloon, liikenteen sujuvuuteen ja turvallisuuteen. (Ojajärvi, M., 2003.)

PPP-mallien käyttöönoton taustalla on ollut paine saada enemmän aikaan samoilla tai supistuvilla verovaroilla, mikä on ajanut etsimään uusia toteutus- ja rahoituskeinoja. Kiristynyt kilpailu laadukkaasta työvoimasta yksityisen sektorin kanssa on toiminut myös liikkeelle panevana voimana samoin kuin infrastruktuurin uhkaava rapistuminen ylläpitoinvestointien puutteessa sekä kasvaneet uusinvestointitarpeet ja niillä saavutettavien yhteiskunnallisten hyötyjen aikaistaminen. (Ojajärvi, M., 2003.)

Rahoitusmallien tuoma etu on se, että suurempi määrä hankkeita voidaan toteuttaa kuin mitä aikaansaataisiin pelkällä perinteisellä rahoituksella. Toisaalta eräs riski hankintamalleissa voi olla se, että yksityinen sektori valitsee hankintamalleilla toteutettavia hankkeita ja toteutusratkaisuja sen mukaan miten voittoa voidaan maksimoida mahdollisimman pienellä riskillä. Toteutustavat ja ratkaisut eivät ehkä tällöin ole yhteiskunnan kannalta parhaita mahdollisia.

### 8.11 Riskianalyysit

Riskien toteutuminen johtuu usein siitä, että niihin ei ole osattu, huomattu tai ehditty kiinnittää huomiota riittävän ajoissa. Riskejä saatetaan ottaa myös tietoisesti. Oikaiseminen jossain asiassa koetaan houkuttelevaksi ajan ja vaivan säästön takia. Kaikki saattaa onnistua hyvin, mutta riskinotto johtaa väistämättä aina silloin tällöin ongelmiin. Hankkeen riskien arvioinnissa on kyse siitä, että arvaako mahdollisen riskin tulevaisuuden kehityssuunnan.

Riskitarkastelut perustuvat usean ihmisen tietojen hyödyntämiseen ja yhteistyössä ideointiin ja pohtimiseen. Työtä tehdään asiantuntijatyönä ja palaverissa, joihin on tärkeää saada mukaan henkilöitä, jotka tuntevat analysoitavaa kohdetta eri näkökulmista. Samoin on hyvä saada mukaan henkilö, jolla on valtuudet päättää korjaavista toimenpiteistä välittömästi. Vaarojen tunnistamisen lähtökohtana on avoimuus ja rehellisyys. Asiat pitää nostaa palaverissa esille ja saada dokumentoitua sellaisina kuin ne todellisuudessa ovat, ei sellaisina kuin niiden pitäisi olla.

YVA-selostukseen kuuluu osana riskitarkasteluiden laatiminen hankkeesta mahdollisesti johtuvista vaikutuksista. Lakiin on jo nykyisellään kirjattu, että ympäristöä uhkaavat riskit on kartoitettava. Riskitarkastelut jäävät kuitenkin usein vähälle huomiolle tai kokonaan tekemättä. Riskitarkasteluiden laatimista varten ei ole olemassa riittävää asiantuntemusta tai tekijöitä (Haastattelut, 2003).



Hankkeen alussa tarvitaan nykyistä isompi panostus yhteiskunnallisten, ympäristöllisten ja poliittisten riskien kartoittamiseen. Tällä hetkellä hankkeen alkuvaiheessa sen organisaatiossa ei ole halua nähdä tätä vaivaa ja miettiä mahdollisia riskejä yhdessä (Haastattelut, 2003).

On lähes täysin sattumaa, jos hankkeen suunnittelussa löydetään sellainen toteutusvaihtoehto, joka ei kohtaa minkäänlaisia vaikeuksia. Isoissa infrahankkeissa löytyy aina ongelmia jokaisesta vaihtoehdoista, sillä niistä syntyy väistämättä ympäristöhaittoja (Haastattelut, 2003).

Hallinnan kannalta voisi pyrkiä arvioimaan, sitä mihin suuntaan mahdollisen riskin olemassaolo on kehittymässä. Karkeasti ajateltuna voidaan riskin merkitystä arvioida siten, että pyritään määrittelemään lisääntykö vai vähentykö riskin merkitys tulevaisuudessa. Todellista muutossuuntaa on vaikea ennustaa, mutta riskin merkittävyyteen voidaan ottaa kantaa. Tärkeintä on, ettei mitään riskiä ja sen merkitystä suljeta pois (Haastattelut, 2003).

Aikaisemmin hankkeissa on ollut nähtävissä vähättelevää asennetta riskeihin. Kärjistetysti voidaan sanoa, että hankeorganisaatiossa toivotaan parasta, että mitään ympäristöongelmia tms. yllättäviä esteitä ei löydy. Tämä kuvaa kokemattomuutta hankkeiden toteuttamisessa.

Isoissa hankkeissa käy usein siten, että hanketta ei käsitellä tai toteuteta alkuperäisen ajatuksen mukaisena toimivana kokonaisuutena. Hanke täytyy aina kuitenkin tarkastella kokonaisuutena. Karsitun suunnitelman mukaan tai vaihteittain toteutettavalla hankkeella ei välttämättä saavuteta tavoitteeksi asetuja hyötyjä. Vaihteittain toteuttamiseen liittyy aina rahoituksen puute. Hankkeen valmistelussa tulisi jotenkin varmistua siitä, että rahoitus seuraavaan toteutusvaiheeseen saadaan varmistettua eikä hanke jää keskeneräiseksi. Se millaiseen toteutusketjuun hankkeen kohdalla sitoudutaan, pitäisi pystyä löytämään lukkoon jo hyvissä ajoin (Haastattelut, 2003).

Hankkeen vaihtoehtoisista tulevaisuuksista voitaisiin esimerkiksi laatia skenaarioita. Vaihtoehtoisten tulevaisuuksien skenaarioilla voitaisiin hahmottaa todennäköisyyttä hankkeen jatkoon toteutumiselle. Mikäli skenaariossa todennäköisyys hankkeen jatkolle osoittautuu liian pieneksi, ei hankkeen edistämiseen kannata panostaa (Haastattelut, 2003). Haastatteluissa nousi esille, että hankkeiden riskitarkasteluita tulisi kehittää ja hankkia tarvittava osaaminen tarkasteluiden tekemiseen.

## 9 PÄÄTELMÄ

### 9.1 Ongelmat ja hankkeiden hallinta

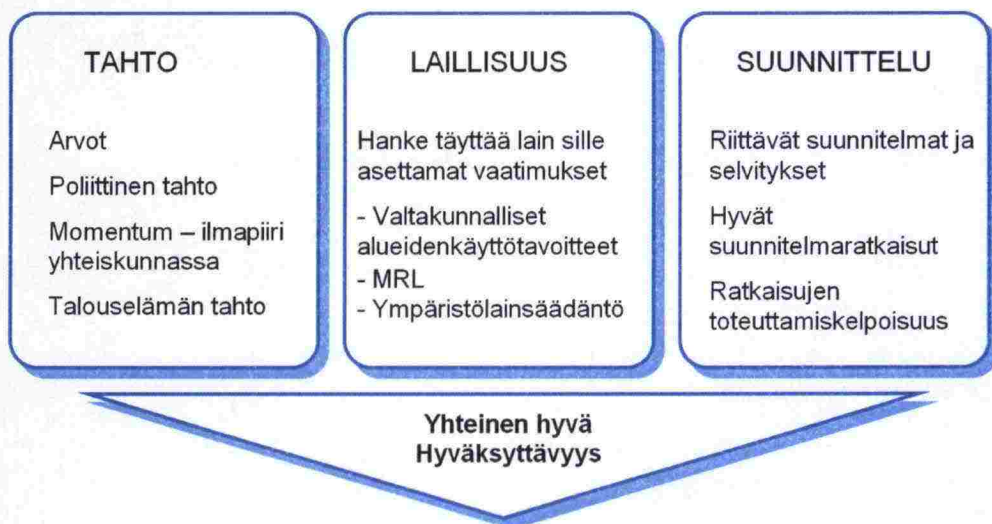
Infrahanke ja sen hallinta on monitahoinen prosessi ja se sisältää monimutkaisia vaikutussuhteita. Hankkeessa ovat mukana mm. suunnittelijat, virkamiehet, poliitikot, talouselämä, media ja osalliset. Asian hahmottamisen helpottamiseksi muotoutui asiantuntijahaastattelujen pohjalta esitystapa infrahankkeen vaikutussuhteista. Se on nimetty infrahankkeen pelikentäksi jonka sisältöä on kuvattu luvussa 4 ja päätelmissä edempänä kappaleessa 9.4.

Projekteista saadut kokemukset sekä tehtyjen suunnitelmien riskien ja "onnistumisten" analysointi ovat pitkällä tähtäimellä hyviä tapoja hallita eri osapuolten välistä vuorovaikutusta, valmistelua ja päätöksentekoa tulevilla projekteissa. Kokemuksen lisääntyessä voidaan parhaiten kehittää toimintatapoja ja organisaatioita toimimaan jatkossa entistä paremmin. Tässä työssä on kerätty ja analysoitu suunnitteluhankkeesta saatuja hyviä ja huonoja kokemuksia siten, että ne ovat tulevaisuudessa hyödynnettävissä uusien hankkeiden hallinnassa.

Suuret infrahankkeet eivät ole enää puhtaasti liikennepoliittisia hankkeita, vaan niihin liittyy entistä voimakkaammin maankäyttöön ja yhdyskuntasuunnitteluun vaikuttavat poliittiset tekijät. Työssä tehdyissä haastatteluissa nousi esille termi yhdyskuntapolitiikka, joka kuvaa infrahankkeisiin liittyvää politiikan tekoa liikennepoliittikka-määritelmää paremmin.

### 9.2 Toteutumisen edellytykset

Hankkeen toteutumiselle voidaan hahmotella tiettyjä perusedellytyksiä. Vähimmäisvaatimuksena hankkeen toteutumiselle on kuvan 15 perusedellytysten täyttyminen ja sitä kautta saavutettava hyväksyttävyys. Tehdyissä haastatteluissa hankkeen toteutumiselle tärkeimpinä edellytyksinä pidettiin **tahtoa** hankkeeseen, hankkeen **laillisuutta** ja onnistunutta teknistä **suunnittelua**.



Kuva 15. Hankkeen perusedellytyksiä.



### 9.3 Ongelmia ja mahdollisuuksia

#### Strategiatyön puuttuminen hankeprosessista

Nykyisillä hankkeilla ei ole selkeää hankekohtaista strategiaa siitä miten ja minkä vuoksi hankkeita tehdään. Hankkeiden valmistelutapa kaipaakin uutta, strategisen suunnittelun tasoa. Poliittiset päättäjät tulevat sitouttaa hankkeeseen ja sen valmisteluun alusta lähtien. Nykyisin hanketta käynnistettäessä ensimmäinen suunnitteluvaihe on tarveselvitys, jossa pitäisi nostaa esiin ongelmat ja esittää vaihtoehdot niiden ratkaisemiseksi. Tarveselvitystä ennen tulisi kuitenkin tehdä strategiatyötä siitä, mitkä ovat ongelmat ja millä keinoilla niitä on mahdollista ratkaista. Hankkeelle tulisi laatia perustelut tässä vaiheessa.

#### Hankkeiden pitkäkestoisuus

Hankkeiden kesto aika venyy useiden yhteiskunnallisten muutosten ja niitä seuraavien hallinnollisten prosessien yhteisvaikutuksesta. Ongelmia aiheuttavat mm. muutokset lainsäädännössä ja valitusoikeuksien parantuminen. Luonnollisesti hankkeen pitkittyessä myös sen kustannukset nousevat.

#### Prosessin liika monimutkaistuminen

Hankeprosessien monimutkaistumisen takana ovat osittain samat tekijät kuin hankkeen pitkittymisessä yleensä. Suunnitelmien muutosten selvitysten, valitusten, vastineiden ja oikeuskäsittelyiden lisääntyessä, muodostuu hankkeen prosesseista ennen pitkää oravanpyörä, jolle ei näy loppua. Työssä tehdyissä haastatteluissa nousi esille tulevaisuuden kauhuskenaario siitä, että hankkeiden valmistelu ja suunnittelu saattavat kompastua omiin prosesseihinsa.

#### Viranomaiskeskustelujen puute

Haastatteluissa nousi esille se, etteivät hankkeen kanssa tekemisiin joutuvat viranomaiset käy juurikaan keskustelua hankkeeseen liittyvistä reunaehdoista ja realiteeteista ennen hankkeen aloittamista. Keskusteluissa tulisi käydä läpi, mitä ollaan tekemässä, miten hanketta perustellaan, mitä vaikutuksia hankkeella on ja miten hanke rahoitetaan.

#### Osaamistarve organisaatioissa

Muutokset yhteiskunnassa, organisaatioissa, lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa ilmapiirissä johtavat siihen, että hankkeiden hallinnassa tarvitaan erikoisosaamista. Tulevaisuudessa tarvitaan yhä enemmän juridiikan tunte-  
musta, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten asiantuntijoita, riskianalyysien asiantuntijoita, tiedottajia ym. erikoisosaajia. Tärkeimpänä kysymyksenä on kuitenkin se, millaista osaamista projektin johdolta ja hankkeita toteuttavalta organisaatiolta vaaditaan.

#### Kompensaatiot hankkeissa

Kompensaatiolla tarkoitetaan jonkinlaista hyvitystä kärsitystä haitasta. Hankkeen vaikutuksia voidaan lieventää ja niiden hyväksymistä voidaan edesauttaa kompensaatioilla. Kompensaatioiden käyttöönottamisesta pitää käydä laajemmin keskustelua. Kompensaatioita käyttämällä saavutettaisiin merkittäviä säästöjä hankkeen toteutus- ja suunnittelukustannuksissa.

### **Hankkeessa tuotettavan materiaalin sisältö ja määrä**

Infrahankkeen valmistelussa ja suunnittelussa tuotetaan suuri määrä materiaalia eri tarkoituksiin. Olisi hyvä pohtia, millaisia vaatimuksia tuotettavan materiaalin sisällölle ja määrälle asetetaan. Materiaali on suunniteltava erilaisena eri kohdeyleisölle. Poliitikko ja insinööri pitävät hyvin erilaisia asioita tärkeinä ja keskeisinä hankkeen kannalta. Suunnitelmat ja muut asiakirjat toimivat kommunikointivälineenä infrahankkeen pelikentässä. Hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi on varmistuttava siitä, että oikea materiaali toimii halutulla tavalla ja yhteinen kieli keskusteluun löytyy.

Toinen materiaalin tuottamiseen liittyvä näkökohta on suuresta määrästä seuraava ongelma. Erilaisia suunnitelmia ja asiakirjoja tuotetaan valtavia määriä hankkeen aikana. Osallistumisen toteutumiseksi kaikilla osapuolilla tulisi olla mahdollisuus perehtyä hankkeeseen. Lisäksi tulisi käydä keskustelua siitä, tarvitaanko Suomessa osallistumisrahastoja oikeudenmukaisen osallistumisen ja vuorovaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

### **Osallistumiseen liittyvät ongelmat**

Haastatteluissa saatujen kokemusten mukaan hankkeiden vuorovaikutuksen ja osallistumisen täydellistä toteutumista vaikeuttaa vuorovaikutuksen ajoittuminen liian myöhäiseen suunnitteluvaiheeseen. Usein hankkeissa tarkasteltavat ratkaisuvaihtoehdot on lyöty hyvin pitkälti lukkoon jo ennen virallisen vuoropuhelun ajankohtaa, eikä niihin ole enää todellista mahdollisuutta vaikuttaa. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen menetelmissä pitäisi useiden haastateltujen mukaan lisätä yhteistyötä ja yhdessä tekemistä korostavia menetelmiä. Konfliktista ja vastakkainasettelusta pitäisi päästä eroon ja yhteistyön pitäisi muodostua toimintatavaksi. Oikealla vuorovaikutusmenetelmällä voidaan eliminoida se mahdollisuus, että hanketta vastustetaan väärinkäsitysten takia.

### **Valitusprosessit**

Suuriin infrahankkeisiin, kuten Vuosaaren satama, liittyvien valitusten käsittely on vaatinut viimeaikoina paljon aikaa. Ongelma ei ole niinkään valitusten määrässä vaan valitusten pitkissä käsittelyajoissa. Mahdollisesti ihmisten asenteissa omassa asuinympäristössä toteutettavia hankkeita kohtaan on tapahtunut tiukkenemista. Näyttäisi siltä, että yksittäiset kansalaiset ryhtyvät valitusprosessiin entistä herkemmin. Hankkeen tahallinen jarruttaminen on uusi piirre yhteiskunnassa, mikä on ollut havaittavissa Vuosaaren satamahankkeen yhteydessä.

Valitusprosessia voidaan keventää varmistamalla hankkeen alussa sen laillisuudesta. Hankkeen täydyttäessä lain sille asettamat vaatimukset on perusteton ja tahallinen valittaminen ja hankkeen jarruttaminen vaikeampaa.

### **Lait, ohjeet ja määräykset**

Valitusprosessien pitkäkestoisuus on seurausta hankeprosesseissa käsitellyistä vaikeista ympäristöoikeudellisista kysymyksistä. Hankkeiden käsittely sekä valitus- ja lupaprosessit ovat vaatineet poikkeuksellisen paljon aikaa. Pitkäkestoisen prosessin aikana lainsäädäntö saattaa muuttua yhteiskunnallisten trendien asettamassa muutospaineessa ja tällöin prosessi pitenee entistään muutoksen mahdollisesti vaativan uusintakäsittelyn takia.



### **Huonot suunnitelmat**

Huonoja suunnitelmia on kahdenlaisia. Toiset niistä ovat virheellisiä suunnitteluratkaisuja ja sellaisia suunnitelmia, joiden tekijä ei ole ymmärtänyt poliittis-hallinnollisen prosessin vaatimuksia. Toisaalta huonoja suunnitelmia saattaa syntyä, jos suunnitteluratkaisuihin tehdään liikaa kompromisseja. Erilaiset karsitut suunnitelmat ja vaihteittain toteutukset saattavat myös johtaa huonoon lopputulokseen. Suunnitelmien karsiminen hyväksyttävyyden saavuttamisen toivossa ja liiallinen konsensushakuisuus johtavat siihen, että lopputulos eli hanke toteutuessaan ei palvele sen alkuperäisen idean mukaista tarkoitusta halutulla tavalla.

### **Huonot päätökset**

Yhteiskunnan edun kannalta virheellisiä päätöksiä syntyy silloin, kun päätöksentekijä ei ole ymmärtänyt hankkeen syitä ja taustoja. Tähän voi vaikuttaa esimerkiksi päätöksentekijän ajan puute tai suunnitelmien vaikeaselkoisuus. Päätöksentekijöillä ei aina ole riittävästi aikaa perehtyä hankkeeseen ja sen materiaaliin tai materiaalia ei ymmärretä oikein.

### **Hankkeiden kertaluonteisuus**

Infrahankkeet ovat kertaluonteisia projekteja. Jokainen hanke on erilainen ja siihen liittyvät ongelmat ovat yksityiskohdiltaan erilaisia. Tämä tekee infrahankkeen hallinnasta haasteellisen tehtävän. Hankkeiden taustalla oleva problematiikka kuitenkin säilyy samana, vaikka trendien myötä ihmisten arvot muuttuvat ja vaikuttavat asioiden vaikutussuhteisiin. Täytyy pohtia, miten omaksuttuja periaatteita ja saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää uusien hankkeiden hallinnassa.

### **Selvitykset ja vaikutusarviot**

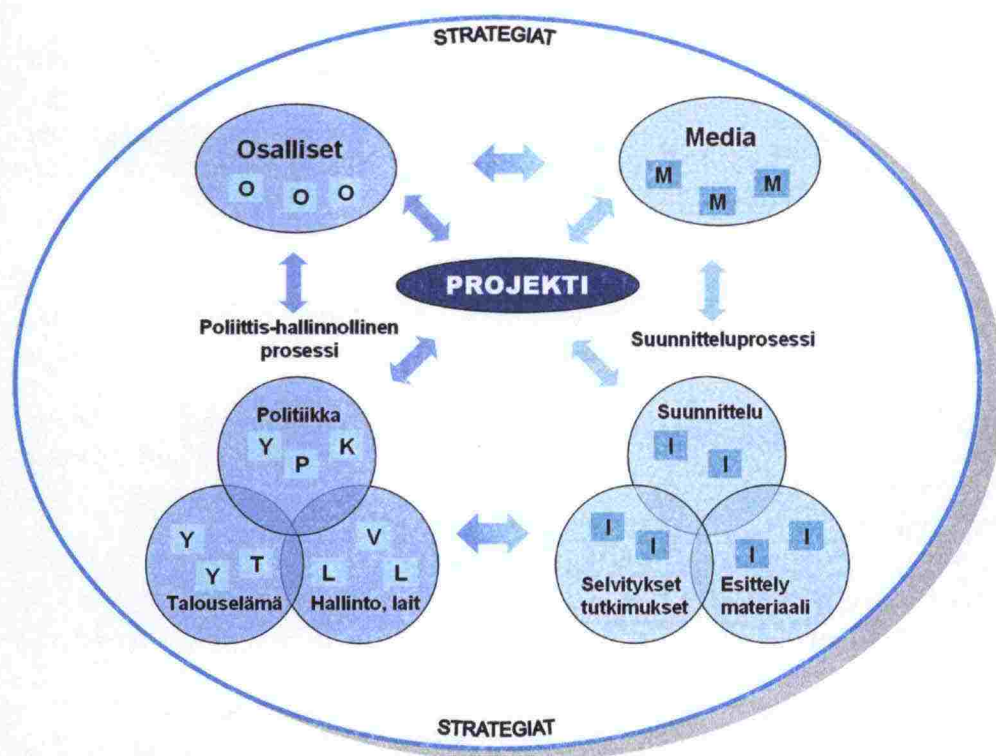
Hanketta suunnittelevien olisi tärkeää ymmärtää, millainen hanke on edessä ja millainen selvityskierros juuri kyseiseen hankkeeseen liittyy. Selvitykset tulee laatia huolellisesti eikä lopputulos saa olla "päätetty ennakkoon". Selvitysten laadun kannalta uhkakuvana voidaan pitää tulosten mahdollista vääristelystä. Hankkeille on vaikea saada rahoitusta, joten selvitysten tuloksia saatetaan vedättää näyttämään todellisuutta paremmalta, jotta hanke pärjäisi paremmin hankekoreissa ja eri hankkeiden keskinäisessä vertailussa.

Hankkeet eivät ole nykyään selkeästi liikenneväylien rakentamista vaan niihin liittyy yksittäistä liikenneväylää laajempia maankäytöllisiä ulottuvuuksia. Tämä asettaa perinteisille, liikenneväylää tarkasteleville, hankearvioinnin menetelmille erityisiä haasteita.

## **9.4 Infrahankkeen pelikenttä**

Infrahankkeen pelikenttä koostuu neljästä osa-alueesta: suunnitteluprosessista, poliittis-hallinnollisesta prosessista, osallisista ja mediasta. Nämä yhdessä vaikuttavat hankkeen eri vaiheisiin. Pelikentän taustana on strategia, jossa määritellään, miten pelikentän eri toimijoiden välistä dialogia tulisi hankkeessa hoitaa.

Pääosa infrahankkeen valmistelun ja suunnittelun resursseista kohdistetaan nykyisin suunnitteluprosessiin. Kokemusten mukaan hankkeiden eteneminen ja toteutuminen eivät kuitenkaan ole kiinni suunnitteluprosessista, joka yleensä hallitaan hyvin. Kuvassa 16 esitetyn infrahankkeen pelikentän muiden osa-alueiden (poliittis-hallinnollinen prosessi, osalliset ja media) hallintaan ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota, ja hankkeelle aiheutuvat viivytykset ovat peräisin juuri näiltä pelikentän osa-alueilta. Suunnittelua lukuun ottamatta pelikentän muut osa-alueet on jätetty vähemmälle huomiolle osaamisen ja ammattitaidon puuttuessa.



Kuva 16. Infrahankkeen pelikenttä.

## 9.5 Strategiatyö infrahankkeen hallinnassa

Strategiatyön merkitystä infrahankkeiden hallinnassa tulee merkittävästi lisätä. Nykyisillä hankkeilla ei ole olemassa selkeää hankekohtaista strategiaa, miten ja millä perusteilla niitä tehdään. Tehdyissä haastatteluissa nousi voimakkaasti esille se, että hankkeiden valmistelutapa kaipaa uutta, strategisen suunnittelun tasoa. Poliittiset päättäjät tulee sitouttaa hankkeeseen ja sen valmisteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällaisen toimintatavan käyttöönotto voisi hitaasti tuoda strategisen prosessin osaksi arkipäiväistä valmistelua ja päätöksentekoa. Hankkeet ovat nykyään hyvin pitkällä, ennen kuin ymmärretään strategiatyön puuttuminen ja sen tarve.



Strategiatyö infrahankkeiden hallinnassa on jaettavissa kahteen osa-alueeseen:

**1. Yleiset strategiat (sisältävät myös yksittäiset hankkeet)**

**2. Hankekohtaiset strategiat (hankkeen oma strategia)**

Hankeperusteet ja tavoitteet eivät saisi olla ristiriidassa minkään tasoisen strategian kanssa. Hanketta täytyy peilata laadittuihin yleisiin strategioihin (kuva 6, sivu 22), jotta nähdään, toteuttaako hanke näitä strategioita. Hanketta edistetään hankkeen omalla strategialla, jossa se perustellaan asiaperustein. Hanketta on helpompi perustella, jos hankkeen tarve on konkreettinen ja se palvelee jonkin hyväksytyn strategian tavoitteita.

Strategiat toimivat hankkeen pohjimmaisina argumentteina, joilla hankkeen tärkeyttä perustellaan. Jos peilausta yleisiin strategioihin ei ole suoritettu hanketta perusteltaessa, esimerkiksi vastineita laadittaessa, joudutaan perusteita miettimään uudelleen hankkeen tarpeellisuuden kyseenlaistamisen yhteydessä. Mikäli strategia on laadittu ajoissa, voidaan vastineen laadinnassa vedota suoraan siinä esitettyihin perusteluihin. Hankkeen omassa strategiassa mietitään, miten hanketta hallittaessa toimitaan infrahankkeen pelikentässä. On tärkeää huomata, että strategiatyön tekeminen olemassa olevassa hankkeessakaan ei ole koskaan liian myöhäistä.

## **9.6 Kehittämis- ja jatkotutkimustarpeet**

Työn aikana nousi esille useita infrahankkeen hallinnan kannalta oleellisia asioita, joista olisi syytä keskustella ja joita olisi syytä tutkia tarkemmin. Tällaisia asioita on listattu alla.

- Strategiatyön rooli tulevaisuuden infrahankkeiden hallinnassa. Strategiatyön prosessi ja strategian tekemisen työkalut.
- Ennen hankkeen aloittamista käytäviä viranomaiskeskusteluja on tehostettava. Strategiatyövaiheessa dialogi eri viranomaisten kesken tuo hankkeen etenemisen kannalta olennaiset näkemykset esiin.
- Keskustelua on käytävä siitä, millaista osaamista infrahankkeissa ja väylälaitoksissa tulevaisuuden tarvitaan.
- Hankkeen alkumietintää ja valmistelua tulee kehittää. Tämä käsittää mm. sen, että panostetaan enemmän ymmärrettävien ehdotusten ja perusteluiden tuottamiseen sekä varmistetaan hankkeen esittelyiden onnistuminen.
- Kompensaatioajattelun käyttöönottoa infrahankkeiden hallinnassa pitää edistää.
- Riskianalyysien ja niihin liittyvien mittareiden, menetelmien ja ammattitaidon kehittämistä tulee edistää.
- Talouselämän roolia hankkeissa tulee pohtia.
- Vuorovaikutusta ja tiedotuksen toimintatapoja on kehitettävä. On selvitetävä, onko vuorovaikutuksen ajankohta oikea ja ovatko nykyiset vuorovaikutusmenetelmät oikeat. Infrahankkeiden tiedotuksessa ja tiedotuskulttuurissa on parantamisen varaa.

## 10 LOPUKSI

Tutkimuksen aihepiiri on laaja ja monimutkainen, josta seuraa se, että olen joutunut rajaamaan aihetta voimakkaasti. Pyrkimyksenäni on ollut kerätä ja käsitellä hankkeiden etenemiseen vaikuttavia osa-alueita. Esimerkkihankkeena työssä on Vuosaaren satamahanke, mutta olen pyrkinyt laajentamaan näkökulmaa yksittäistä hanketta yleisemmäksi.

Karkeasti ajateltuna hankeprosessin resursseista noin 90 % panostetaan suunnitteluprosessiin ja noin 10 % pelikentän (kuva 16) muiden osa-alueiden hallintaan (poliittis-hallinnollinen prosessi, osalliset, media). Ristiriitaista on se, että hankkeen etenemisen kannalta osa-alueiden painoarvo on kuitenkin käänteinen.

Vuosaaren satamahanke toteuttaa yleisissä strategioissa (kuva 6) esitettyjä periaatteita. Satama siirretään pois keskustasta ja tilalle rakennetaan asuntoja ja työpaikkoja. Hankkeen taustalla olevat periaatteet ovat kuin suoraan kestävä kehityksen oppikirjasta, mutta silti hankkeen toteutuminen on ollut hidasta. Vuosaaren satamahanke on kohdannut lähes kaikki mahdolliset ongelmat, mitä hankeprosessin aikana voi vastaan tulla. Lainsäädäntö on ehtinyt muuttua pitkäkestoisen hankkeen aikana, poliittisen tahdon muodostuminen hankkeen taakse on ollut hankalaa ja hanke on kohdannut yllättäviä ongelmia, joihin ei ole osattu varautua. Lisäksi Vuosaaren satamahanke on toiminut ennakkotapauksena uutta lainsäädäntöä sisäänajettaessa. Hankkeen vastustus on tämän vuoksi ollut poikkeuksellisen voimakasta.

Turhauttavinta hankkeiden etenemisprosessissa on se, että hanke on mukana erilaisissa ohjelmissa ja että strategiat (kuva 6) ovat olemassa ja yleisesti hyväksytyt (kunnallisella, maakunnallisella että valtakunnallisella tasolla), mutta hanke ei siitä huolimatta etene. Ongelman ydin on hankkeiden pitkä kesto-aika. Pitkäkestoisen hankeprosessin aikana ehtii tapahtua muutoksia mm. lainsäädännössä, yhteiskunnallisessa ilmapiirissä ja arvoissa. Muutokset hankkeiden reunaehdoissa aiheuttavat tarvetta uudelleensuunnitteluun, valmisteluun ja hankkeen käsittelyyn hallinnollisissa elimissä sekä mahdollisesti oikeusistuimissa. Tästä seuraa hankeprosessin pitkittyminen entisestään ja todennäköisyys uusiin hanketta hankaloittaviin muutoksiin ja yllätyksiin kasvaa. Hankeprosessi jumittuu valmistelun, käsittelyn ja uudelleen suunnittelun oravanpyörään. Oman lisänsä tähän ongelmakenttää tuovat hankkeiden ker-taluonteisuus sekä päätöksentekojärjestelmä.

Yhteiskunnallinen ilmapiiri ja arvot muuttuvat yhä lyhyemmissä sykleissä. Lisäksi päätöksentekijät ja virkamiesorganisaatiot ovat jatkuvien muutosten alaisina. Hankkeiden kannalta tämä tarkoittaa, että valmistelussa ja ohjelmoinnissa priorisoidaan ajan henkeä ja arvoja toteuttavia hankkeita. Väyläviraston tehtävä on listata hankkeita omien prioriteettiensa pohjalta. Hankkeista jokainen vastaa tiettyihin yhteiskunnallisiin arvoihin ja kysyntään. Poliitikkojen tehtävä on kullakin ajan hetkellä vallitsevien arvojen pohjalta, asettaa hankkeet tärkeysjärjestykseen ja valita, mitkä toteutetaan ensin.

Reunaehtona hankkeen etenemisedellytyksiä pohdittaessa on ymmärrettävä, että poliittis-hallinnollista prosessia ei voida kehittää samalla tavoin kuin suunn-



nitteluprosessin menetelmiä. Hankkeiden hallinnan näkökulmasta muutoksien ja mukautumisen on tapahduttava suunnitteluprosessissa.

Eräs tapa hallita poliittis-hallinnollista prosessia ja koko infrahankkeen pelikenttää on hankkeen strategian laatiminen. Strategialla tarkoitetaan tässä yhteydessä varsin monipuolista toimintasuunnitelmaa jonka elinkaari ulottuu ajasta ennen hanketta sen rakentamisen jälkeiselle ajalle. Strategian ajantasaisuudesta on huolehdittava koko hankkeen keston ajan. Hankkeen määrittelyn ja perustelujen tarkentuessa tiettyjä mahdollisuuksia avautuu ja toisia sulkeutuu, minkä vuoksi strategiaa tulee päivittää suunnitteluvaiheiden välillä eri prosessien mukanaan tuomat reunaehdot täyttäviksi.

Strateginen suunnittelu on väline hahmottaa suuria kokonaisuuksia ja toimia niiden vaatimusten mukaisesti. Hankalasti hallittavan, suuren hankkeen strategiaa tehtäessä hanketta ajavien täytyy olla keskusteluyhteydessä kaikkien siihen liittyvien pelikentän (kuva 7) tahojen kanssa. Ratkaisun löytämiseksi tarvitaan arvokeskustelu, jonka lopputuloksena saadaan yhteisymmärrys hankkeen tarpeellisuudesta. Tällaisen dialogin käyminen on työlästä ja aikavievää, mutta hankkeeseen liittyvät kysymykset täytyy käydä läpi niin perusteellisesti, että kaikki ymmärtävät, minkä vuoksi hanke on yhteiskunnan kannalta merkittävä. Hankalinta on sitouttaa poliittiset päättäjät hankkeen taakse tässä vaiheessa.

Hankkeen strategiaa voisi luonnehtia jonkinlaisena koko hankkeen valmistelua ja suunnitteluprosesseja ohjaavana asiakirjana. Strategiassa voidaan määritellä hankkeen ja koko sen pelikentän (kuva 4) välisiä relaatioita. Strategiasa kuvataan eri osapuolten rooleja ja toimintatapoja, hankeperusteluita, hankkeen mahdollisia ongelmia sekä riskejä.

Hankkeen strategian laatiminen ei ehkä vastaa kaikkiin kysymyksiin ja ongelmiin, joita hankkeen aikana tulee, mutta sen avulla pystyttäisiin ennakoimaan ainakin osa niistä ongelmista, joihin hankkeet nykyisellään törmäävät. Hankkeen oman strategian on tähdättävä siihen, että vähintään hankkeen toteutumisen perusedellytykset saadaan täytettyä. Vähimmäisvaatimuksena hankkeen toteutumiselle voidaan pitää näiden perusedellytysten täyttymistä ja sen seurauksena saavutettavaa hyväksyttävyyttä. Hankkeen etenemisen kannalta tärkeimpiä edellytyksiä ovat **tahto** hankkeeseen, hankkeen **laillisuus** ja onnistunut tekninen **suunnittelu**. Näistä kaksi viimeksimainittua ovat yksiselitteisiä ja ne kyetään hallitsemaan. Tahto on näistä tekijöistä ehkä keskeisin ja sen syntymiseen on hankalampi vaikuttaa. Sitä tosiasiaa tahdonmuodostuksessa ei saa unohtaa, että päätöksenteko ei tapahdu pelkästään rationaalisilla perusteilla. Kaikki asiat ovat loppujen lopuksi kiinni henkilöistä, heidän arvoistaan ja pyrkimyksistään.

Mitään tyhjentävää ja yksiselitteistä vastausta suurten hankkeiden prosessien hallintaan ei varmastikaan löydy. Työssä on hahmotettu sitä, millaisessa toimintaympäristössä hankkeiden hallinnassa liikutaan ja mitä ongelmia ns. infrahankkeen pelikenttään liittyy. Tämä voi toimia lähtökohtana keskustelulle siitä, miten suurien infrahankkeiden prosesseja kannattaisi jatkossa hoitaa ja kehittää, etteivät tulevaisuuden hankkeet tukehdu omaan mahdottomuuteensa.

## LÄHTEET

### Asiantuntijapaneelin haastattelut

Heikkonen, M. (2003). Rakennusneuvos Mauri Heikkosen haastattelu 9.9.2003. Ympäristöministeriö. Helsinki.

Jantunen, J. (2003). Ylitarkastaja Jorma Jantusen haastattelu 11.9.2003. Uudenmaan ympäristökeskus. Helsinki.

Kangas, A. (2003). Toimitusjohtaja Antti Kankaan haastattelu 8.10.2003, Pro Paulig Oy, Helsinki.

Kettunen, P. (2003). Kaupunginjohtaja Pekka Kettusen haastattelu 22.10.2003. Jyväskylän kaupunki. Helsinki.

Kontiala, P. (2003). Projektinjohtaja Pekka Kontialan haastattelu 21.8.2003. Tiehallinto, VUOLI-projekti. Helsinki.

Koponen, K. (2003). Uutispäällikkö Kalle Koposen haastattelu 24.10.2003. Helsingin sanomat. Helsinki.

Kostiainen, K. (2003). Merenkulkuneuvos Keijo Kostiaisen haastattelu 8.9.2003. Merenkululaitos. Helsinki.

Murole, P. (2003). Professori Pentti Murolen haastattelu 25.9.2003. LT-konsultit Oy. Helsinki.

Nissinen, H. (2003). Satamanjohtaja Heikki Nissisen haastattelu 24.6.2003. Helsingin satama. Helsinki.

Ottman, R. (2003). Johtaja Ray Ottmanin haastattelu 28.8.2003. Sito-konsultit Oy. Espoo.

Piirainen, R. (2003). Uudenmaan tiepiiriin tiejohtaja Rita Piiraisen haastattelu 18.11.2003. Tiehallinto, Uudenmaan tiepiiri, Helsinki.

Pyy, M. (2003). Suunnittelupäällikkö Markku Pyy'n haastattelu 20.1.2004. Ratahallintokeskus, Helsinki.

Rauhala, V. (2003). Diplomi-insinööri Veli Rauhalan haastattelu 20.5.2003. AADI arkkitehti- ja insinööritoimisto. Helsinki.

Ruohonen, K. (2003). Investointijohtaja Kari Ruohosen haastattelu 20.1.2004. Ratahallintokeskus, Helsinki.

Sauri, P. (2003). Helsingin kaupungin apulaiskaupunginjohtaja Pekka Saurin haastattelu 16.10.2003, Helsingin kaupunki, Helsinki.

Veistola, T. (2003). Natura-asiantuntija Tapani Veistolan haastattelu 3.9.2003. Suomen luonnonsuojeluliitto ry. Helsinki.



Vuorinen, J. (2003). Yleiskaava-arkkitehti Jussi Vuorisen haastattelu 16.6.2003. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto. Helsinki.

Westermarck, R. (2003). Projektipäällikkö Ronald Westermarckin haastattelu 21.8.2003. Tiehallinto, VUOLI-projekti. Helsinki

Yli-Villamo, H. (2004) Ylitarkastaja Harri Yli-Villamon haastattelu 20.1.2004. Ratahallintokeskus, Helsinki.

### **Lainsäädäntö**

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja asetus (132/99, 895/99)

Laki ja asetus yleisistä teistä (243/54, 482/57)

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/77)

Laki ja asetus ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) (468/94, 268/99)

Luonnonsuojelulaki ja -asetus (1096/96, 160/97)

Muinaismuistolaki (295/63)

Ympäristönsuojelulaki ja -asetus (86/00, 169/00)

Vesilaki ja -asetus (264/61, 282/62)

Maa-aineslaki ja -asetus (555/81, 91/82)

Euroopan yhteisöjen neuvosto (1992). Direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta. (neuvoston direktiivi 92/43/ETY).

### **Muut lähteet**

Chandler, A. (1962). Strategy and Structure. Massachusetts, M.I.T. Press. 580 s.

Helsingin kaupunki/VUOPE-työryhmä. (1994). Vuosaaren satama, Perustamissuunnitelma ja liiteraportti. Helsinki.

Helsingin kaupunki/VUOPE-työryhmä. (1996). Vuosaaren satama, Perustamissuunnitelma. Helsinki.

Helsingin satama (2003). Satama & Kaupunki -esite. Helsingin satama. Helsinki. 6 s.

Helsingin satama. (1996). Vuosaaren sataman kannattavuuslaskelma ja rahoitustarkastelu. Helsinki.

Johnson, G. & Scholes, K. (1999). Exploring Corporate Strategy, 5th edition. Hertfordshire, Prentice Hall. 555 s.

Jokela, P. (2002). Elinkaarimalli, Tiehallinnon hankintastrategia, osaraportti. Tiehallinnon selvityksiä 54/2002. Helsinki. 72 s.

Junnonen, J-M. (1997). Infraprojektien investointilaskelmat ja edullisuusvertailut. Teknillinen korkeakoulu, Rakennus- ja yhdyskuntatekniikan osasto, Rakentamistalous. Otaniemi. 58 s.

Kuusi, O. (2001). Delfoi-menetelmä. Metodix, tieteellisen ja soveltavan tutkimuksen, menetelmien ja niiden oppimisen verkkoympäristö. [www dokumetti] <http://www.metodix.com/> (luettu 20.9.2003).

Leskinen, A. (2002). Kansalaisen osallistumisen esteen ja niiden ylittäminen YVA:ssa. Artikkel, Ympäristö ja Terveys 10/2002.

Leskinen, A., Paldanius, J. (1995). Tiehankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin analyysi, Valtatie 7 välillä Koskenkylä-lovissa. Tielaitoksen selvityksiä 65/1995. Helsinki. 69 s. +liitt 7 s.

Leskinen, A., Turunen J-P. (1999). Vuorovaikutteinen suunnittelu haastaa suunnittelijan. Artikkel, Ympäristö ja Terveys 6/99, s 39-41

Liikenne- ja viestintäministeriö (2003a). Liikennehankkeiden hallinnollisten menettelyjen kehittäminen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 36/2003. Helsinki. 62 s.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2003b). Liikennehankkeiden ympäristöhaittojen vähentämisen kustannukset. Työryhmän raportti. Helsinki. 79 s.

Mäkinen, A. (2003). Vuosaaren satama, sataman liikenneyhteydet, yritysalue, tilanneraportti 10.6.2003. Helsingin satama. Helsinki. 26 s. + liitt. 7 s.

Metsäranta, H., Pesonen H. (2003). Liikenneväylähankkeiden arvioinnin yleisohje. Liikenne ja viestintäministeriön julkaisuja 34/2003. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki. 78 s.

Murto, R. (2002). Liikenneväylien pito vuosina 1996–2001. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 49/2002. Helsinki. 45 s.

Novak, J.D, Gowin, D.B. (1995). Opi oppimaan. Tammer-Paino Oy, Tampere

Ojajärvi, M. (2002). Englannissa käytettävät suurten tieinvestointien PPP-hankintamallit. Muistio seurantaryhmän ekskursion. Helsinki. 7 s.

Rauhala, V. (2002). Vuosaaren satamahanketta koskevat keskeiset päätökset ja tapahtumat 1990–2002. Liite Vuosaaren sataman seurantaryhmän (VUOSE) loppuraporttiin. 31.12.2002. Helsingin satama. Helsinki. 16 s.

RHK (2000), Radansuunnitteluohje, Ratahallintokeskuksen julkaisuja, Helsinki.

Ruostetsaari, I. (1995). Liikennepolitiikkaa etsimässä, Tielaitoksen selvityksiä 71/1995. Helsinki 158 s.



Suomen maakuntien liitot (2003). Maakuntien liittojen tehtävät [www-dokumentti], <http://www.reg.fi/> (luettu 10.11.2003).

Tapio, J. (1996) Kokemuksia liikennesektorin eurooppalaisista strategioista; virikkeitä tienpidon suunnittelun kehittämiseen. Tielaitos, tienpidon suunnittelu. Helsinki. Tielaitoksen selvityksiä 61/1996, 38 s.

Tiehallinto (2002). Tiesuunnittelun kulku. Helsinki. 12 s.

Tiehallinto (2003). Tienpidon hankintastrategia. Tiehallinto, toiminta- ja suunnitelma-asiakirjat. Helsinki. 30 s. + liitt. 2 s.

Tielaitos (1995). Liikennesektorin strateginen suunnittelu Suomessa. Tielaitoksen selvityksiä 78/1995. Helsinki. 34 s.

Valtiovarainministeriö (2003) Julkishallinnon organisaatiot ja virastot -internetsivusto [www-dokumentti], [http://www.suomi.fi/suomi/julkishallinnon\\_organisaatiot\\_ja\\_virastot/](http://www.suomi.fi/suomi/julkishallinnon_organisaatiot_ja_virastot/) (luettu 10.11.2003).

Lehtonen, J. (1998). Yhteisöviestinnän johdantokurssin lukemistoa, käsikirjoitus. Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos.

Åberg, L. (1993). Viestintä – tuloksen tekijä. 3. painos. 174175. Helsinki.

ISSN 1457-9871  
ISBN 951-803-243-2  
TIEH 3200866